

urb-al III
Oficina de Coordinación y Orientación - OCO

Contextos, teorías y políticas para el desarrollo local
Lineamientos para una agenda latinoamericana del próximo decenio

Dr. Víctor Ramiro Fernández

Documento preparado con motivo del lanzamiento del Programa URB-AL III

San José de Costa Rica. 5 y 6 de mayo de 2009

Introducción

¿En qué *condiciones* y bajo qué *lineamientos de política* sería viable promover el desarrollo regional/local latinoamericano, de manera sostenida y con progreso social? Discutir las *condiciones* del desarrollo resulta una precondición para avanzar luego en la construcción de *los lineamientos políticos*. Si el planteo a su vez, se realiza sobre el escenario latinoamericano, es preciso describir y considerar sus particularidades, no sólo en las condiciones, sino también en los lineamientos.

Capitalizando aspectos discutidos en el respectivo taller II desarrollado en el lanzamiento del Programa URB-AL III que tuvo lugar en San José de Costa Rica durante el 5 y 6 de mayo de 2009, el documento se propone operar como una base para la discusión de esos (nuevos) lineamientos, indicando contenidos significativos que deberían estar presentes en las políticas y proyectos de desarrollo local a llevar adelante durante el próximo decenio en América Latina. Nótese que haremos referencia a "lineamientos de política", quedando su traducción y operacionalización sujeta a las propias situaciones y condiciones regionales (e incluso nacionales) para las cuales se piensan dichas políticas.

Ahora bien, retomando lo referido a las condiciones, es necesario indicar que el escenario latinoamericano aparece hoy en día dominado por una aguda crisis con epicentro inicial en las formas "financieras" del capital, pero con impacto creciente y poco previsible en la economía real. Los alcances de esa crisis abren una ventana de oportunidades –y necesidades– para redefinir las pautas de funcionamiento y regulación del sistema capitalista, y con ello, para (re)pensar, arribando ya al primer decenio del siglo, el *desarrollo regional y local latinoamericano* en el contexto de esas transformaciones capitalistas. En ese marco, el desafío, proponemos, consiste en superar un ***triángulo problemático*** de elementos *(i)* económicos, *(ii)* sociales, y *(iii)* territoriales.

En el primer elemento encontramos, por un lado, un problema de *retraso relativo*[1] de América latina, producto de una débil inserción internacional, fruto a su vez de una aún excesiva dependencia de los *commodities,* y las limitaciones derivadas de ello para ingresar a los segmentos más dinámicos de las redes económicas globales[2]. Por otro lado, una *vulnerabilidad* de la región fundada en la fragilidad de buena parte de su tejido productivo que ha quedado dominado por una gran heterogeneidad estructural. En dicho tejido productivo se desarrolla inconexamente una economía de "tres velocidades" [3] basada en:

- **(a)** un segmento productivo formal de baja complejidad (minoritario), altamente concentrado y crecientemente transnacionalizado, mercado-internista y dependiente de la comercialización de los recursos naturales[4];
- **(b)** un segmento productivo formal de pequeñas y medianas empresas (PyMEs) dominantemente circunscriptas al mercado interno;
- **(c)** un segmento productivo informal, ocupando casi la mitad del mercado laboral[5], de escasa productividad, alta precariedad laboral, fuerte desprotección social, y con dificultades de ingresar al sector formal (a y/o b).

---

[1] Reflejado por ejemplo en la caída en la participación en las exportaciones mundiales de bienes: de 10% en los '50 a poco más de 5% en lo que va de la década actual; frente a la creciente presencia asiática que pasó del 13% a casi el 25% (Kosacoff; López, 2008).

[2] Las exportaciones de productos difusores de progreso técnico no sólo que han sido notablemente bajas sino que han estado concentradas en unos pocos países (Cimoli *et al.,* 2005); (Hausmann *et al.,* 2005).

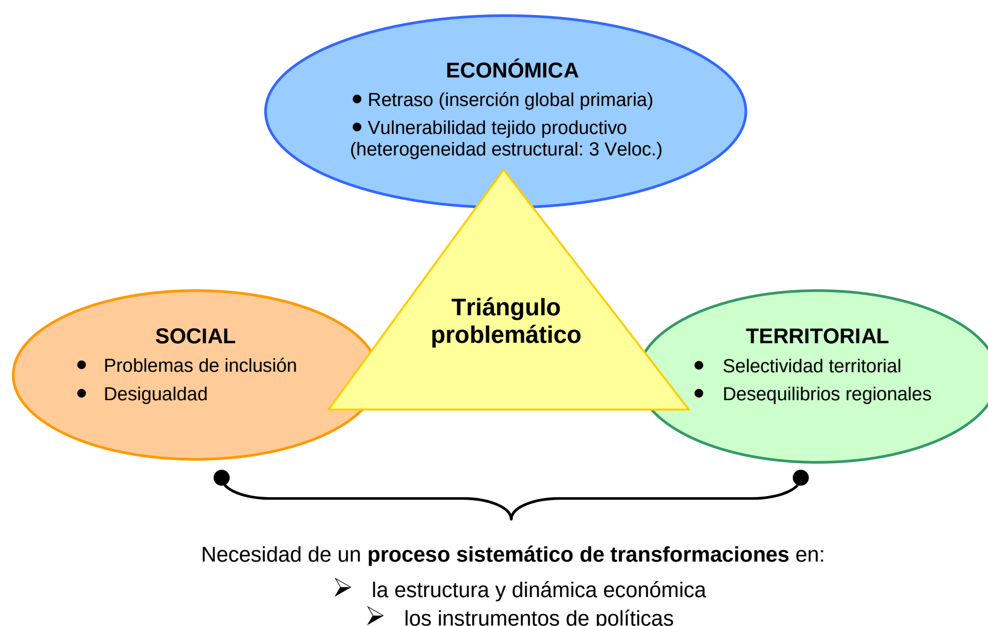
[3] CEPAL (2004a).

[4] Cimoli (2005); Kosacoff *et al.* (2006).

[5] Para el año 2005 el 50,3% de la ocupación no agrícola en América latina se encontraba en el sector informal, el 55% desempeñaba trabajos por cuenta propia, el 33% se encontraba en microempresas de menos de 5 trabajadores y el 12% restante en el servicio doméstico. Desde 1990 este segmento ha pasado del 47,5% al 50,3% (Tokman, 2007).

El segundo elemento del *triángulo problemático* lo representa la *desigualdad social*. El retraso en la inserción y la heterogeneidad estructural interna ha servido como plataforma de los problemas de inclusión social que ha posicionado a la región como la más desigual del planeta[6], siendo el segmento productivo informal el refugio[7] para estrategias de supervivencia de los actores excluidos.

El tercer elemento es la irrevertida *desigualdad territorial*. Los procesos de dinamización económicos latinoamericanos no sólo han sido selectivos a nivel de los actores y los sectores, sino también a nivel de territorios, alentando una expansión económica y demográfica que desarrollada sobre un selecto grupo de grandes aglomeraciones urbanas, a costa de un retroceso bastante generalizado en los (mayoritarios) complejos urbanos pequeños y medianos de la región, incumpliendo la convergencia regional y profundizando los desequilibrios territoriales[8].



Los enfoques del *Desarrollo Local* (DL) instaurados en la región en las últimas dos décadas y media, aunque aportaron lineamientos inspiradores para las políticas territoriales, no parecen haber podido resolver aun el *gap* existente entre el auge y expansión de sus contenidos en políticas y programas regionalistas y la recién comentada persistencia de las situaciones problemáticas. Por lo tanto, la región latinoamericana necesita emprender un proceso sistémico de transformaciones que incluya, por un lado, una adecuada lectura de las “condiciones” de su estructura y dinámica económica, y por otro, una precisa conformación de instrumentos de política regional y local.

Para poder avanzar en esa dirección la secuencia propuesta de este trabajo es la siguiente: en el ***primer capítulo*** identificamos los elementos esenciales del *triángulo estratégico* que contribuyen a formar pautas de un desarrollo sostenible en el mediano y largo plazo en el que se deben inscribir las estrategias y políticas del DL. En el ***segundo capítulo*** se procura primeramente precisar los elementos esenciales que permiten comprender la institucionalización de los enfoques del desarrollo regional y local en América Latina a partir de una “plataforma conceptual común” desde la que se ha desprendido un conjunto bastante estandarizado de políticas. En segundo lugar, se intenta detectar las debilidades que

[6] CEPAL (2004b).
[7] Tokman (2001).
[8] Markusen; Campolina Diniz (2003); Moncayo (2004).

acompañan a esa plataforma y, por ende, a las políticas que de ella se desprenden. En el ***tercer*** *y* último ***capítulo*** aportamos una plataforma de nuevos elementos para las instituciones y las políticas del DL para el siguiente decenio. Finalmente, presentamos algunas conclusiones que retoman los objetivos y resultados obtenidos a lo largo del trabajo.

I. ¿Cómo transformar un *triángulo problemático* en un *triángulo estratégico* para el desarrollo latinoamericano?

El *triángulo problemático* conformado sobre esas dimensiones económica, social y territorial, presenta el desafío de conformar alternativamente un *triángulo estratégico* para (re)pensar el desarrollo y avanzar en políticas más activas.

Para ello, desde la ***dimensión económica***, la discusión sobre la inserción en los segmentos dinámicos del mercado mundial encuentra interesantes aportes conceptuales como los provenientes de los "sistemas internacionales de producción integrada"[9], las "redes globales de producción" o las "Cadenas de Valor Globales"[10] (CVG).

Los enfoques sobre CVG indican precisamente que en el actual escenario global las dinámicas empresariales transitan por redes conformadas por diferentes etapas o funciones, bajo las cuales se genera valor diferenciadamente, siendo el control de esas etapas determinante en el gobierno de la Cadena de Valor (CV) en su conjunto. La clave, por lo tanto, pasa por analizar la forma en que las empresas locales se insertan en dichas redes, controlan las diferentes funciones y retienen valor. Un tipo de inserción puede ser por las denominadas "vías bajas", asumiendo las empresas o las regiones en su conjunto funciones vinculadas a las actividades de producción y, dentro de ellas, a aquellas funciones con mayor trabajo intensivo y centradas en la ventaja obtenida por bajos costos en la fuerza de trabajo. La alternativa –más cualificada– sería insertarse por las "vías altas", es decir focalizar en aquellas actividades productivas vinculadas al "conocimiento", al tiempo que avanzar en el desarrollo de funciones en los segmentos de la cadena donde se crea y se retiene mayor valor, como el *diseño* y el *marketing*[11]. Esta última ha sido precisamente la estrategia de *catching-up* experimentada por los exitosos casos del Este Asiático, pero un irrealizado desafío todavía en los países latinoamericanos[12].

¿Cómo lograr esa estrategia? Su obtención transitaría por la fortificación del mercado interno, desarrollando un *patrón de acumulación* con un perfil de reproducción más *sofisticado, descentralizado y endógeno. Sofisticado* implicaría superar la estructura dominantemente primaria del sistema económico actual, focalizando en el ingreso a las vías altas del desarrollo a partir de una coordinada sinergia y cooperación público/privada para generar a largo plazo aprendizajes e innovación en el tejido productivo. *Descentralizado y endógeno* refieren a una reversión de las tendencias concentradoras y transnacionalizadoras actuales, posicionando a los actores PyMEs de base nacional, y a las regiones y las localidades, en los encadenamientos productivos junto con los actores transnacionales, pero condicionando el accionar local de éstos a las estrategias endógenamente definidas.

Desde la ***dimensión social***, el desafío consiste en lograr una cualificación de las condiciones de reproducción social, esto es procurar un desarrollo regional y local que además de preocuparse por la competitividad económica territorial, sea socialmente integral e inclusivo. Será integral en tanto exista una redistribución de los resultados del crecimiento sostenido, que asegure el acceso a bienes (vivienda, infraestructuras) y servicios (salud,

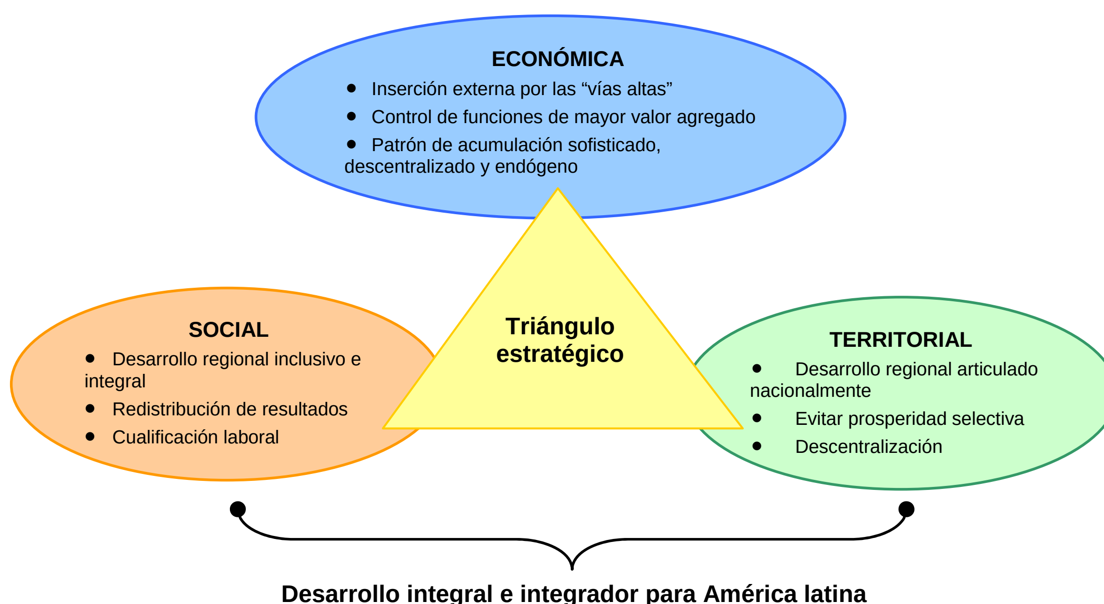
---

[9] UNCTAD (2002).
[10] Entre las principales referencias de esta literatura cabe mencionar a: Gereffi *et al*., (2005); Gereffi (2001); Gereffi; Korzeniewicz (1994); Kaplinsky (1998); Humphrey; Schmitz (2000) y Gereffi; Kaplinsky (2001).
[11] Kaplinsky; Morris (2001).
[12] Kosacoff; López (2008).

educación, capacitación) mejorando equitativamente las condiciones de reproducción social. La integridad dialoga con el crecimiento sostenido, pues fija un piso básico de condiciones sociales sobre las cuales se conforman los entornos de aprendizaje e innovación que el desarrollo por las "vías altas" demanda. Habrá inclusión si existe, por ejemplo, una formalización de las PyMEs informales y un mayor involucramiento de la fuerza de trabajo (aumentando sus niveles de formalidad, ingresos y formación) al segmento del tejido productivo de alta complejidad, es decir, incorporándola progresivamente a un *patrón de acumulación* con perfil de reproducción más *sofisticado, descentralizado y endógeno.*

¿Cómo lograr esas condiciones? Entre otros elementos generales, se requerirá de un sistema de coberturas universales estatal, y una mejor articulación de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (y de las dinámicas de gobernanza) destinadas a cualificar las condiciones de vida.

En la ***dimensión territorial***, el desafío consiste en evitar la formación de "islas de prosperidad", donde los procesos de acumulación y redistribución se focalizan selectivamente en un grupo determinado de aglomerados regionales o locales. Ello supone una descentralización nacionalmente articulada, orientada a incluir no subordinadamente a los actores económicos –fundamentalmente de base PyME– de las regiones y localidades periféricas a los segmentos de actividad más dinámicos de las CV.



II. Teorías del desarrollo regional y local en América latina: desde su institucionalización hasta las debilidades de su plataforma conceptual y sus políticas

2.1 La construcción de una "plataforma común regionalista" inspiradora de políticas

Describir las condiciones del desarrollo regional y local latinoamericano –como venimos haciendo en esta etapa previa del documento- demanda reconocer al menos brevemente en qué medida los enfoques del DL han contribuido a la conformación de aquel *triángulo problemático*, y cuánto a la edificación del *triángulo estratégico*, para luego entender qué lineamientos de políticas será preciso corregir o modificar, y cuáles proponer.

A medida que regiones y localidades devinieron en centros estratégicos del pensamiento y de los enfoques del desarrollo en la etapa postfordista, ocurrió progresivamente que diferentes "centros de pensamiento" (*think tanks)* fueron trasladando a organismos

internacionales y actores gubernamentales nacionales y regionales una serie de insumos para promover la nueva estrategia regionalista. Al mismo tiempo, tanto la formulación académica como su institucionalización en programas y acciones gubernamentales y no gubernamentales tuvieron lugar esencialmente en los países desarrollados, para luego difundirse (académica e institucionalmente) a la periferia. Aun cuando Latinoamérica ha generado importantes instrumentos conceptuales e instrumentales endógenos –y esto es importante decirlo-, fueron aquellos originados en los países centrales los que prevalecieron, promoviendo una "plataforma común" conceptual desde donde se desprendieron los lineamientos de políticas utilizados. Ahora bien, ¿en qué consistió esta plataforma, y qué políticas se desprendieron de ella en América latina?

La "plataforma común regionalista/localista", como la denominaremos aquí, tuvo lugar como consecuencia de una conjunción de enfoques. En primer lugar, de aquellos que focalizaron en el papel de las *ventajas estáticas,* predominando las contribuciones vinculadas a la especialización flexible[13] y a la flexibilización en la acumulación del capital[14], que destacaron el agotamiento de las formas de producción en masa y estandarizadas y -particularmente la especialización flexible- la necesidad de responder a un patrón de demanda altamente inestable. En ese sentido, los sistemas productivos, conformados esencialmente por PyMEs que explotaban las economías externas y la flexibilidad derivadas de la desintegración vertical, de la reducción de costos de transacción, de la proximidad y de la especialización por la división social del trabajo, se identificaron como portadores de ventajas que no podrían obtener las empresas desde su comportamiento estrictamente individual. A su vez, la combinación de "competencia" y "cooperación", fueron observados como la mejor encarnación de ese patrón de acumulación flexible. Los Distritos Industriales (DI) fueron claros exponentes de esta corriente, lo que significó *"un giro copernicano al modo de analizar una parte muy importante de la industria. La unidad de análisis pertinente es –en un amplio conjunto de actividades industriales– el distrito y no el sector o la empresa aislada*" (Trullen, 2006:18).

Posteriormente, a partir de los aportes asociados a las regiones de aprendizaje y los sistemas regionales de innovación, se introdujo la importancia de la obtención de *ventajas dinámicas* asociadas al conocimiento. En tal sentido, el desarrollo y las calidades asociativas fundadas en el capital social local[15], sumados a una adecuada densidad institucional a nivel local[16], fueron centrales para los procesos interactivos/colectivos que generan los aprendizajes y las innovaciones[17]. A su vez, la incorporación de las ventajas del conocimiento codificado y –fundamentalmente– tácito[18], y el carácter enraizado y contextual de las interacciones cara a cara entre empresarios, operarios e instituciones[19] para generar ese conocimiento tácito, dieron nueva fuerza a la idea de la proximidad física o espacial, y con ello al desarrollo desde lo regional y lo local.

Esos aportes fueron finalmente enriquecidos a partir de la presencia hegemónica del concepto de *Cluster* (CL) entre los desarrollos teóricos y empíricos destinados a analizar el papel de los procesos de aglomeración y competitividad regional y local[20]. Luego, y a partir de este concepto, se asumió el desafío de articular las aglomeraciones productivas en el dinámico contexto de las –anteriormente mencionadas- CVG y sus sistemas de gobernanza global, examinando las posibilidades y condicionamientos de las regiones y sus actores

[13] Piore; Sabel (1984).
[14] Scott (1988); Storper; Scott (1989).
[15] Putnam *et al.* (1993).
[16] Amin; Thrift (1994).
[17] Cooke; Morgan (1998).
[18] Camagni (1991); Morgan (1997); Storper (1997a); Malmberg; Maskell (1997; 2002); Cooke; Morgan (1998); Lawson; Lorenz (1999); Capello (1999), Keeble; Wilkinson (1999), Maskell *et al*. (1998), Maskell; Malmberg (1999).
[19] Maskell *et al*. (1998), Maskell; Malmberg (1999), Storper (1997b), Storper; Venables (2004).
[20] Porter (1990; 1998).

PyMEs para insertarse en las CVG[21]. Esto, a su vez, ha aportando un significativo avance en las perspectivas del DL al habilitar una lectura local-global de los procesos productivos regionales.

Haciendo uso de su instrumental analítico, fundamentalmente del concepto de *cluster* –y en menor medida del de DI–, América latina receptó dichos enfoques, destacándose especialmente las posibilidades existentes para aquellas regiones aventajadas por bajos costos salariales[22], y por las externalidades derivadas de la acción cooperativa local y la desintegración vertical de los procesos productivos aglomerados[23]. Entre los *estudios de caso* que prosperaron en toda la región, destacan los realizados en Brasil[24], México[25], Perú[26] y Argentina[27], por mencionar sólo algunos. Por su parte, los aportes vernáculos latinoamericanos, no obstante su relevancia y aun cuando incorporaron elementos distintivos[28], fueron subalternos de los enfoques de CL y CVG ingresados en la región.

Debe mencionarse, dado precisamente que esta reunión pretende discutir lineamientos de políticas públicas de desarrollo regional y local en América latina, que la influencia del enfoque *cluster* y de CVG estuvo propiciada fundamentalmente por conocidos organismos como el Banco Mundial (BM)[29], el BID[30], y la CEPAL[31], quienes estimularon investigaciones (Ej. BM y CEPAL) y programas de financiamiento con lineamientos de acción (Ej. BID) y tuvieron influencia en los programas nacionales: en Chile la perspectiva del desarrollo a través de estos enfoques dominantes cobró presencia con CORFO; en Brasil se hizo presente por medio del SEBRAE[32]; en Perú con Prompyme[33]; y en Argentina a partir de programas como el de Complejos Productivos dependiente de la SePyMe[34], por citar algunos ejemplos.

Ahora bien, aun en esa hegemónica presencia del concepto de *cluster*, los variados enfoques regionalistas y localistas (desde las ventajas *estáticas* a las *dinámicas*) tuvieron su presencia significativa en la región. Sin embargo, es posible identificar algunos elementos centrales que, en conjunto, estos enfoques produjeron como síntesis a la hora de inspirar políticas de DL en América latina. Dicha síntesis, que en este documento –y a riesgo de reduccionismo– venimos mencionando como la "plataforma común regionalista/localista", consistió básicamente en concebir y analizar a las localidades (y regiones) como instancias cuya organización y desempeño no se fundamentan en las estrategias individuales de los actores productivos o institucionales ni en las dimensiones estrictamente comerciales o económicas de sus relaciones. Por el contrario, las localidades son examinadas fundamentalmente a partir de la capacidad cooperativa y de articulación no comercial (redes) de actores productivos e institucionales, gubernamentales y no gubernamentales (gremios, gobiernos locales y regionales, ONG, instituciones científicas, fundaciones empresariales).

---

[21] Humphrey; Schmitz (2000; 2002), Schmitz (2004), Messner (2002); Nadvi; Halder (2002).
[22] Altenburg (1999).
[23] Schmitz (1995).
[24] Schmitz (1998; 1999); Bazan; Schmitz (1997).
[25] Rabellotti (1992; 1999).
[26] Távara (1993).
[27] Quintar *et al* (1993).
[28] Boisier (1991; 1996; 1997; 2002); Arocena (1986; 1995); Vázquez Barquero (1995; 2001); Alburquerque (1999).
[29] www.worldbank.org/urban/led/cluster
[30] Para el BID, véase Rabellotti; Pietrobelli (2005); Meyer-Stamer; Harmes-Liedtke (2005).
[31] Ramos (1998; 1999); Buitelar (2001).
[32] Servicio Brasilero de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa. www.sebrae.com.br
[33] http://www.prompyme.gob.pe/
[34] Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa. www.sepyme.gov.ar (clusters regionales).

Se destaca entonces en la plataforma un elemento “colectivo, comunitarista, territorialmente emplazado”, que estimula la flexibilidad y la capacidad de innovación necesarias para el ingreso exitoso de las localidades y regiones en las cadenas globales. Un complejo de categorías y elementos formulado desde mediados de los ’80 –como las de *interdependencias comerciales*[35], *capital social*[36], *activos relacionales*[37], *densidad institucional*[38], *paradigma de redes regionales*[39], *trust*[40]– intentaron destacar el carácter estratégico de ese componente “asociativo” que permite cualificar colectivamente el territorio, y alcanzar las ventajas estáticas y dinámicas.

Lo novedoso y atractivo de esta “plataforma común” es que desde su énfasis en la acción colectiva territorializada emerge, en principio, una nueva manera de interpretar y de actuar ante dos previos paradigmas de la acción económica e institucional: (a) aquel basado en las *jerarquías*, que justifica la intervención política estatal nacionalmente planificada para imponer un desarrollo *top down* de las regiones y revertir los desequilibrios territoriales; y (b) el sustentado en las acciones comerciales vinculadas a las señales del *mercado*, donde las localidades compiten entre sí por el éxito.

Mientras estos paradigmas situaban a las localidades como “instancias receptoras” de dinámicas y decisiones provenientes del Estado nacional, y de las acciones *equilibradoras* de la “mano invisible del mercado”, desde la “plataforma común” se colocó a las localidades como nodos dinamizados por una cooperación intra-local, que les permite forjar su propia dinámica de inserción en el escenario global, a partir de una *“eficiencia colectiva*” territorial que los actores económicos especializados sectorialmente no podrían obtener a partir de su acción individual.

Ello creó expectativas de instalar un “patrón de desarrollo *desde abajo*”, de difícil registro en la historia del capitalismo, que habilitaría la capacidad de *empoderamiento* de la sociedad civil y sus actores y lograría un patrón de cohesión social y competitividad que los anteriores patrones del *plan* y del *mercado* no consiguieron.

En términos de políticas de DL, la aplicación de la “plataforma común” derivó en un énfasis en la promoción de la cooperación público-privada intra-local, destinada a motivar una lógica territorial colectiva, que genera innovación, capacidad de gestión y mejor posicionamiento competitivo de las empresas locales en el escenario global. Las acciones de política para ello consistieron en:

- creación en los gobiernos locales de instancias específicas abocadas al incentivo o apoyo de las iniciativas locales que involucren asociatividad de los actores económicos e institucionales que operan localmente (Ej. Secretarías de producción en los gobiernos municipales con la finalidad de “conectar” actores locales);
- promoción de agencias proveedoras de servicios reales, destinadas al apoyo y la capacitación –colectiva– de los actores económicos locales en materia de innovación, gestión y capacitación (Ej. Agencias empresariales destinadas a fomentar la exportación de los productos “locales” a partir de ayuda a las empresas para obtener las normas de calidad necesarias o haciendo conocer sus productos en el exterior: ferias, *showrooms*, etc);
- programas y acciones institucionales destinados al fomento de asociaciones empresariales (no tanto del mundo del trabajo) a nivel local (E.j. conformación de *pools* de compra entre empresarios para la obtención de materia prima a menor costo);

[35] Storper (1995).
[36] Putnam *et al.* (1993).
[37] Storper (1997b).
[38] Amin; Thrift (1994).
[39] Sabel (1989).
[40] Dei Ottati (1994).

- formulación de planes estratégicos territoriales con los actores económico-sociales del nivel local, a través del desarrollo de talleres centrados en la generación de diagnósticos y estrategias colectivas con dichos actores;
- generación o acoplamiento a los programas (muchos supranacionales) destinados al desarrollo de la cooperación empresarial local en distintos sectores de actividad.

2.2 Las limitaciones fundamentales resultantes de los instrumentos políticos basados en la "plataforma común"

¿Porque la lectura de los enfoques regionalistas, su institucionalización en América latina y las políticas desplegadas por los programas nacionales y regionales inspirados en ella contribuyeron a mantener o acentuar el *triángulo problemático* que describimos en el primer punto?

Comprender ello contribuirá a discernir las limitaciones para aprehender los procesos dentro de los que se desenvuelve la dinámica económica local y las restricciones que pesan sobre las políticas de DL. Esto se presenta como una condición para formular de manera renovada lineamientos para el próximo decenio. A continuación identificamos al menos cinco aspectos críticos que actuaron como debilidades en la comprensión de la realidad latinoamericana de la "plataforma común regionalista/localista":

i. Imprecisión conceptual y empírica en el tratamiento de los procesos económicos y sociales locales

La primera debilidad perceptible se conforma por la presencia de una notable ambigüedad en el uso de los conceptos, tornando imprecisos y borrosos los aspectos que deben conocerse y sobre los que se debe actuar para promover con políticas consistentes el DL[41]. Ello produce:

- Una limitación *al nivel del conocimiento de la realidad*, al colocar bajo un mismo concepto (como el de CL o DI) experiencias productivo-territoriales tan heterogéneas que, finalmente, se analizan con un mismo patrón interpretativo sistemas y organizaciones productivas cuyas diferencias pueden ser más significativas que sus convergencias.
- Una limitación *al nivel de las políticas de DL*, debido a que termina siendo altamente ambiguo precisar qué es necesario que exista, qué es lo que efectivamente existe, y qué es lo que se impone realizar para avanzar en un proceso de DL. Cualquier hecho asociativo local o instancia de aglomeración empresarial de orden local es una base suficiente para el desarrollo y cuenta como identificador de un CL o un DI en una región determinada.

ii. Lo local como "cerramiento" y la desatención de los contextos multiescalares

El segundo aspecto refiere a observar las localidades como "cerramientos", capaces de auto-reproducirse armónica y dinámicamente desde la acción colectiva y el asociativismo como fuente casi exclusiva de resolución de los desafíos externos[42]. Incluso los enfoques que vinculaban a las aglomeraciones productivas con las CVG asumieron esta perspectiva. La primacía de lo intra-local y la capacidad autosuficiente para dar respuesta a la globalización, descuidó o relativizó los condicionantes externos (Ej. elementos macro nacionales) que, aunque originariamente externos a lo local, intervienen en su estructura y dinámica. Ello produce:

- Una limitación *al nivel del conocimiento de la realidad*, debido a que determinadas dinámicas, decisiones o procesos globales o nacionales (o supra o inter-regionales),

[41] Markusen (1999); Martin; Sunley (2003).
[42] Amin (2004).

pueden fijar condiciones estructurales a las localidades. Por ejemplo, procesos que resultan de la *intersección de las dinámicas globales y nacionales* vinculados a la concentración, transnacionalización y descomplejización de procesos productivos; la *ausencia de intervenciones* (regulaciones al capital) o, por el contrario, de *intervenciones selectivamente orientadas,* como los procesos privatizadores a favor de monopolios y los de apertura comercial indiscriminada en un escenario global de competencias asimétricas (perjudicando -y no reconvirtiendo cualitativamente- a los actores PyMEs locales y a los territorios periféricos). Por otro lado, parece existir una subestimación ya no de las restricciones o limitantes, sino de las potencialidades que emergen para las localidades y sus actores en sus vínculos (reales o potenciales) con las redes *político-institucionales* (acción estatal y sus correspondientes competencias, programas, recursos de origen nacional e incluso supranacional) y las *económicas*, expresadas en las ya mencionadas CV nacionales y globales.

- Una limitación al *nivel de las políticas de DL,* al impedir un reconocimiento por parte de los actores económicos (e institucionales) locales de la necesidad de formular políticas, desarrollar estructuras y generar conectividades de orden supra-local, en la que necesariamente se involucran actores (económicos e institucionales) que poseen tal carácter.

iii. Lo local como escenario armónico para la cooperación: omisión de la problemática del poder y las heterogeneidades intra-locales

El tercer limitante pasa por la difusión desde de esa "plataforma común regionalista/localista" de un imaginario regional con estructuras y dinámicas más o menos homogéneas con voluntades cooperativas horizontales, tanto en el ámbito de la organización productiva, comercial e institucional. Ello produce:

- Una limitación *a nivel del conocimiento de la realidad*, desde que ese imaginario alienta una desconsideración y desconocimiento de las relaciones de poder y las formas asimétricas tanto de los actores económicos como institucionales a la hora de configurar el sistema productivo, definir los objetivos, comandar las estrategias y establecer las redes y enlaces (políticos y económicos) necesarios.
- Una limitación al *nivel de las políticas de DL,* debido a que aquel desconocimiento puede traducirse en políticas que promueven procesos cooperativos que favorecen selectivamente a determinados actores con posiciones dominantes, en vez de lograr revertir la subordinación o aun la exclusión de otros actores de menor tamaño o peso institucional o económico.

iv. Competitividad regional sin inclusión social ni mejora de las condiciones de vida

La cuarta debilidad es la desconsideración de las condiciones socio-económicas y demográficas de la población en la que actúan las aglomeraciones productivas (*clusters*)[43]. El hecho es muy relevante en escenarios como el latinoamericano, donde parte del *triángulo problemático* se conforma a partir de las fuertes restricciones estructurales que limitan la capacidad del sistema económico formal para garantizar la inclusión social de la fuerza de trabajo y de un cuadro -a veces mayoritario- de emprendimientos económicos de pequeñas empresas. Ello produce:

- Una limitación al *nivel del conocimiento de la realidad*, desde que el modelo de desarrollo basado en la "plataforma común regionalista/localista" es insensible a la manera en que el sistema productivo local se vincula con las condiciones de vida de la población; desconoce la calidad, alcance, y evolución del sistema de atención de la salud, la educación, la cobertura social, etc., de la población local; relega el diagnóstico (y por lo tanto las soluciones) sobre la forma de organización productiva de la población

[43] Fernández *et al.* (2008).

que no se encuentra formalmente incluida en el sistema de empresas de la economía local.
- Una limitación al *nivel de las políticas de DL,* en tanto que los programas que responden a la “plataforma común” han quedado circunscriptos a cualificar la organización colectiva de los actores formales, únicamente.

v. La elusión del Estado y sus calidades

La “plataforma común” del DL ha desplazado de sus contenidos fundamentales, y por lo tanto de sus políticas, *el papel del Estado* (nacional y regional), así como *la evaluación de sus calidades* (infraestructura y capacidades técnicas y fiscales) para generar, impulsar o regular los procesos de organización colectivo territorial. El proceso de re-escalonamiento del estado hacia arriba (supranacional) y hacia abajo (acciones de traspaso de competencias a las instancias regionales), junto con la emergencia de un proceso de *glocalización* han sido erróneamente comprendidos como una progresiva desaparición de los espacios nacionales y el Estado nacional y una referencia nada central hacia los gobiernos locales. Este proceso, en teoría conocido como “ahuecamiento” del Estado[44], no debería leerse como su disolución sino, como una redefinición estratégica.

La evidencia empírica muestra que en los países centrales y en los periféricos dicha redefinición no ha implicado una pérdida del papel estratégico de los Estados nacionales[45]. En los primeros, han tenido un papel esencial en el diseño de la integración supranacional y han preservado la capacidad decisional estratégica para controlar sectores fundamentales de la integración[46]. En los países periféricos, los únicos que abandonaron esa condición[47] han sido los que contaron con un Estado nacional potentemente involucrado en el diseño endógeno de los procesos de producción industrial e inserción económico-internacional[48].

La elusión del Estado en el desarrollo regional, produce:

- Una limitación *al nivel del conocimiento de la realidad*, que impide comprender: (i) la manera en que el Estado se implica en la generación de asimetrías intra e inter-locales (mencionadas en el *triángulo problemático*) producto de su debilidad o ausencia y de su intervención selectiva a favor de determinados actores o territorios; (ii) los límites de sujetar el DL a procesos de auto-organización social, especialmente en contextos donde la acción colectiva es escasa, el capital social es frágil y los comportamientos individuales y clientelares son dominantes; (iii) la necesidad de revisar las calidades del Estado para revertir esos procesos, esto es, la calidad interna de sus estructuras organizacionales (capacidad fiscal, organizacional y de recursos humanos) y su capacidad de interaccionar socialmente.
- Una limitación *al nivel de las políticas de DL*, desde que el Estado es reducido a una simple “agencia” –escasamente conectada a las dinámicas del Estado nacional– restringida a promover acciones cooperativas, casi exclusivamente focalizadas en lo local, con nula autonomía, y por tanto cooptada por los grupos de poder regionalmente dominantes. Finalmente, en los contenidos de las políticas se siente la ausencia de un actor político, técnicamente equipado, escalarmente bien articulado y socialmente bien insertado, que pueda orientar eficazmente las redes político-institucionales que viabilizan las conectividades intra e inter-locales que dan consistencia a los procesos económicos locales en las CV.

[44] Jessop (1999).
[45] Mann (1997).
[46] Hudson (1998).
[47] Arrighi (1999).
[48] Amsdem (1989); Weiss (1998).

Plataforma Común Regionalista/localista		
Aspectos críticos	Restricciones	
	para aprehender la realidad	para definir políticas
Dominio de conceptos borrosos: imprecisión conceptual y empírica	Riesgo de analizar diferentes sistemas y organizaciones productivas bajo un mismo patrón interpretativo	Dificulta precisar lo que se tiene y lo que se necesita, y con ello definir los objetivos, las metas y las herramientas de política a utilizar
Lo local como "cerramiento"	Desconocimiento de procesos y dinámicas de escala "extra local" pero con impacto en lo "local"	Existencia de acciones y herramientas políticas solo locales, excluyendo actores y estructuras externas (Ej. nacionales)
Lo local como escenario armónico para la cooperación	Desconsideración de las relaciones de poder y las formas asimétricas de los actores económicos e institucionales	Posibilidad de políticas erróneas que promuevan procesos cooperativos potenciando asimetrías en vez de revertirlas
Competitividad regional sin inclusión social	Desconocimiento de aspectos sensibles para un desarrollo integral, como las condiciones de vida de la población, la calidad del sistema de salud, educación, cobertura social	Relegar el diagnóstico "social" implica postergar las soluciones. Primacía de políticas circunscriptas a cualificar la organización colectiva de los actores formales
La elusión del Estado y sus calidades	Incomprensión de la implicación estatal selectiva para generar asimetrías regionales. Sobre-exigencia a la capacidad organizativa de los actores locales para lograr éxito regional	Debido a sus escasas "capacidades" (equipos técnicos, recursos, etc.) el Estado es entendido como una agencia que se limita a promover la cooperación. Falta de complementariedad de la instancia local, regional y nacional

III. Hacia una nueva plataforma de políticas para el desarrollo local en América latina

Superar las debilidades conceptuales y las limitaciones de políticas señaladas en el apartado anterior, demanda abordar una plataforma conceptual para políticas públicas, desde dos dimensiones:

- **a)** la primera opera esencialmente desde la *dinámica interna* de las localidades y regiones para generar estrategias de DL, aun cuando dichas dinámicas se vinculen con procesos y actores extra-locales.
- **b)** la segunda hace hincapié en las *dinámicas supra-locales* (nacionales/regionales) con impacto directo en las localidades y regiones.

Mientras la primera dimensión **(a)** es esencial para comprender los dos primeros elementos del *triángulo estratégico* (*económico y social*), la segunda **(b)** es complementaria y condición necesaria del tercer elemento de ese *triángulo* (*territorial*) al permitir que los procesos económicamente dinamizadores y socialmente integradores no queden restringidos a un grupo selectivo de localidades y actores. Aun en esa necesaria complementariedad, nos centraremos fundamentalmente en la primera dimensión **(a)**, puesto que este encuentro atiende más directamente a los desafíos que enfrentan los *policy makers* regionales y

locales. No obstante, indicaremos algunos aspectos esenciales de la dimensión supra-nacional **(b)** que deberían quedar comprendidos como condicionantes estructurales para un DL y regional integral e integrador.

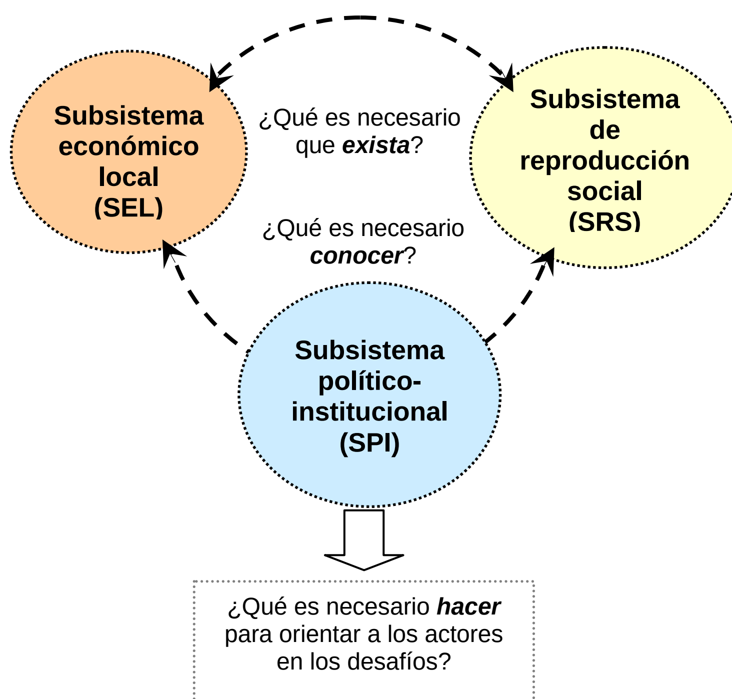
Se pretende con ello dejar planteada una plataforma orientadora de las políticas de DL que supere las actuales restricciones y, a su vez, responda a los contextos específicos en los que se formulan.

3.1. Desde la dimensión interna: un análisis a partir de tres subsistemas interrelacionados

Desde el interior de las localidades existe la necesidad de pensar estratégicamente estos ámbitos como nodos *económicamente* complejos y dinámicos y *socialmente* inclusivos y cohesivos. Para ello, planteamos una descripción de tres subsistemas que deberían operar interconectados, y que nos guiarán en la resolución de los desafíos que planteamos en el *triángulo estratégico*:

a. el *subsistema económico local* (SEL)
b. el *subsistema de reproducción social* (SRS)
c. el *subsistema político-institucional* (SPI)

Para conformar esa *nueva plataforma* y dar respuesta a las restricciones recientemente analizadas de los enfoques del desarrollo regional y local, es preciso que los tres subsistemas sean analizados mediante la respuesta a dos interrogantes: ¿qué es necesario que ***exista***? y ¿qué es necesario ***conocer***? En cada caso, con relación a: los actores económico-sociales, su organización colectiva y su dinámica interna. Las diferencias entre *lo que debe existir* y *lo que se tiene* (o se *debe conocer*) condicionarán un nuevo interrogante: ¿qué es necesario ***hacer?*** En este punto, y siempre en el marco de un desarrollo regional integral e inclusivo, el rol del subsistema político-institucional (SPI) será clave para la (re)formulación de la plataforma de políticas.



- **Subsistema Económico Local (SEL)**

A. ¿Qué es necesario que exista a nivel de las economías locales?

En el marco de este subsistema está el primer desafío de conjugar territorialmente un patrón de acumulación internamente sofisticado, descentralizado y endógeno, con una inserción externa que va por las "vías altas" de las CV (nacionales y globales). El acceso a estas vías implica la capacidad de desarrollar una mejora constante (*upgrading*) en los procesos y en las funciones avanzadas de esas cadenas. Para ello se requiere forjar economías locales con una organización interna y una articulación externa capaz de evitar que el acceso a las redes económicas globales se realice por la "vía baja". Este desafío demanda transformar las economías locales en nodos productivos que internamente logren aumentar la complejidad y flexibilidad de sus entramados y, externamente, consigan avanzar en el mejoramiento del control de las mencionadas funciones avanzadas de esas CVG al sumar a esa complejidad el dinamismo que brinda la organización del conocimiento colectivo de los actores económicos locales.

Para avanzar operativamente es necesario lograr:

a) *Precisiones sobre los componentes internos de las localidades:*

Evitar la debilidad de los enfoques del DL respecto del uso de conceptos borrosos a través de la precisión conlleva conocer cuáles son los aspectos que deben operar adecuada y articuladamente en el sistema económico *interno* a las localidades (aunque muchas de sus vinculaciones tengan lugar con actores externos). En esa identificación de aspectos constitutivos de las aglomeraciones, es necesario así diferenciar *dos áreas complementarias*.

El área productivo-comercial, en la que tienen lugar las relaciones transaccionales y de cooperación destinadas a dar complejidad al entramado productivo. Dicha complejidad refiere a que no basta una radicación compartida, en un determinado territorio, de un grupo de empresas especializadas, si éstas no logran desarrollar/profundizar/diversificar los enlaces productivos-comerciales hacia atrás (proveedores y subcontratistas) y hacia delante (compradores), y mejorar la cooperación horizontal –mas allá de la rivalidad natural que impone el mercado entre empresas que comparten la misma actividad–. En otros términos, tanto en economías locales dominadas por pequeños como grandes emprendimientos, es imperativo evitar una excesiva integración vertical así como evitar que dichos emprendimientos queden sujetos a proveedurías, subcontrataciones y clientes concentrados, sean estos internos o externos a las localidades. Al mismo tiempo, es necesario que las vinculaciones comerciales y cooperativas contengan una continuidad y profundización en función de desarrollar formas de confianza que permitan la emergencia y solidificación de las relaciones cooperativas.[49]Los efectos positivos de esta complejidad se traducirán en la posibilidad de contar con sistemas productivos *flexibles*, capaces de responder con rapidez a las transformaciones de la demanda global y nacional. Dicha flexibilidad se edifica a partir de las economías de escalas por asociación, así como de la reducción de los costos de transacción a que da lugar la diversificada y temporalmente sostenida colaboración con clientes, proveedores y subcontratistas.

El área de conocimiento opera complementariamente a la anterior, e implica la capacidad de desarrollo colectivo de saberes no sólo codificados sino tácitos[50], es decir, conocimientos de difícil transferencia generados en la especificidad de la comunidad local o de las redes de

---

[49] Sobre las diferentes modalidades de confianza en las redes ver: Luna; Velasco (2005).
[50] Polanyi (1967).

especialistas (empresas o trabajadores especializados) que se valen de las tecnologías de la información para formar "comunidades de práctica" a distancia. Esos conocimientos colectivos son esenciales por posibilitar las mejoras constantes en las formas de producción, diseño, comercialización y logística. Más allá de la variabilidad/especificidad de las actividades productivas, los análisis empíricos son contundentes para dar cuenta de que las economías locales sustentan su dinamismo a través de procesos colectivos de aprendizaje, en los que se involucran los actores empresariales, la fuerza de trabajo y las instituciones[51] (como analizaremos en el SPI).

***b)** Escalaridad y redes económicas extra-locales:*

La salida a la limitación derivada de "la propensión a la auto-resolución local" que domina en la "plataforma común regionalista/localista", será posible a través de la asunción de un escenario local compuesto por redes y escalas que, aun cuando pueden configurarse y operar extra-localmente, impactan a nivel local, generando nuevos desafíos y oportunidades.

Ello implica que la solidez de la *complejidad* y *dinamismo* de las economías locales redunde en una mejora en la participación –control– en los mercados regionales, nacionales e internacionales y en las redes y CVG. La inserción en las redes (a través de mayor flexibilidad, innovación y obtención de escala) realimenta –y también condiciona– la complejidad y el dinamismo del SEL, al dar base material a la cualificación de la fuerza de trabajo, la obtención de salarios más altos y la reinversión territorial de los excedentes en infraestructuras *blandas* (científicas, educativas, financieras), e infraestructuras *duras* (caminos, puentes, puertos, centros de comunicación, etc.).

Con relación a la *complejidad*, los actores económicos locales pueden/deben desarrollar –sin afectar la endogeneidad territorial– conectividades (individuales o colectivas) comerciales y cooperativas con actores de otras localidades, procurando complementariedades destinadas a obtener economías de escala o flexibilidad productiva no siempre alcanzables localmente.

Respecto del *dinamismo*, un posicionamiento nodal del SEL y sus actores debe traducirse en la capitalización de las nuevas tecnologías de la información para fortalecer la calidad de las interacciones comerciales con los compradores externos o las formas de cooperación con actores ubicados extra-localmente en el mismo segmento productivo. De esa manera se procura información sensible o el desarrollo de aprendizajes esenciales a nivel de diseño, producción o logística que le habilitan el salto en las funciones de las CVG. Asimismo, la transferencia de los requerimientos derivados de esos aprendizajes y esos insumos de conocimiento a los proveedores y subcontratistas, muchos de los cuales pueden operar a escala regional, estimula la dinámica innovadora de los entramados productivos.

Finalmente, redes económicas extra-locales, como las que se establecen en buena parte de América latina a través de las remesas migratorias, pueden resultar un insumo de importancia si, en vez de su utilización fragmentaria, se logra su canalización institucional (desde la coordinación de los gobiernos locales con las otras instancias estatales y con los actores sociales y económicos territoriales) para el desarrollo de las conectividades antes mencionadas, que abonan a la complejidad y el dinamismo del SEL.

***c)** Heterogeneidades, poder y asimetrías:*

A la precisión conceptual *(a)* y a la incorporación de las dimensiones extra-locales *(b)* debe sumársele la preocupación por el poder, las jerarquías y los procesos de inclusión selectiva

[51] Chaminade; Vang (2008).

y/o subordinada que suelen dominar los sistemas económicos locales. Un SEL consistente requiere contar con una dinámica de funcionamiento que tienda a revertir o al menos atenuar las heterogeneidades derivadas del poder de determinados actores que excluyen de los procesos asociativos o subordinan de manera empobrecedora (adjudicando funciones de baja tecnología, *skills* y salarios) al resto de los actores del SEL. Dicha heterogeneidades pueden nacer de los tamaños o posicionamientos productivos dentro o fuera del SEL, que logran asociarse selectivamente con determinados actores en perjuicio del resto. Para que ello no ocurra es esencial evitar aquellos mecanismos locales –y extra-locales con impacto local– que habitualmente operan como generadores de esas asimetrías, y producir otros que impulsen al conjunto de los actores locales –más allá de sus tamaños– hacia aquellas relaciones locales y extra-locales que dan complejidad y dinamismo al entramado productivo. El acceso preferencial al crédito, la promoción de asociaciones tecnológicas, la asistencia condicionada a la transferencia de conocimiento o información a favor de actores más vulnerables en los encadenamientos productivos, etc., forman parte de esos mecanismos.

B. ¿Qué es necesario *conocer* a nivel de las economías locales?

Operar positivamente implica conocer en profundidad el SEL, estableciendo un parámetro entre lo requerido y lo efectivamente existente. Ello demanda:

- Respecto de las precisiones sobre los componentes internos:

Precisar en el *área productivo-comercial* la estructura y evolución del SEL a partir del nivel de especialización/complejidad del entramado comercial (mercado), considerando los siguientes indicadores:

i. el volumen de actores económicos que lo componen;
ii. el nivel de especialización sectorial;
iii. la distribución de actores en las distintas etapas o eslabonamientos productivos (proveedores, subcontratistas, clientes) respecto de la actividad nodal;
iv. el volumen, frecuencia y evolución en el tiempo de las relaciones comerciales;
v. la identificación y descripción de resultados de las acciones de cooperación desarrolladas para obtener escalas en la producción, en la compra de insumos o en los procesos de comercialización (nacional o global);
vi. el nivel de empleo formal y capacitación recibida desde las empresas, así como su estabilidad o rotación local o extra-local.

Relevar en el *área del conocimiento* aquellos aspectos que permiten precisar el dinamismo económico local, y que tienen que ver con la existencia, características y evolución temporal de las acciones colectivas desarrolladas por los actores locales, orientadas a generar aprendizajes. Ello implica determinar los objetivos de esas acciones, verificando en tal caso si éstos se proponen:

i. cualificar las formas de producir (eficiencia);
ii. generar nuevos productos;
iii. desarrollar nuevas funciones (como el diseño y la comercialización) en la cadena nacional o global;
iv. involucrar la fuerza de trabajo en la generación de nuevos procesos o productos;
v. desarrollar redes de conocimiento de esa fuerza de trabajo con empleados de otras empresas locales o extra-locales.

- *Respecto de las relaciones económicas extra-locales y multiescalares*:

Lo anterior necesita complementarse con el conocimiento contextualizado del SEL, que detalla su inserción en las CV nacionales y globales, observando la existencia, calidad y evolución de esas vinculaciones extra-locales, tanto en su dimensión comercial como de

conocimiento, que pueden o no contribuir a fortalecer la complejidad del entramado local y a desarrollar aprendizajes que den dinamismo a ese entramado. Ello demanda conocer:

i. las vinculaciones comerciales y cooperativas con los actores extra-locales que se desempeñan hacia atrás y hacia delante en la CV (existencia, intensidad, modalidad de los vínculos);
ii. los procesos de aprendizaje y transferencia de información con proveedores y compradores posicionados en otras localidades de la misma u otras regiones;
iii. las potencialidades existentes dentro y fuera del ámbito local para generar o ampliar las conexiones y establecer complementariedades tanto a nivel productivo-comercial como en el desarrollo de comunidades de prácticas y conocimiento entre empresas y fuerza de trabajo;
iv. las acciones (colectivas o aisladas) orientadas a promover aprendizajes de la fuerza de trabajo y a facilitar su movilidad.

- *Heterogeneidad, poder, desigualdades sociales y subordinación:*

Lo antes indicado debe, a su vez, complementarse con el conocimiento de aquellas selectividades, exclusiones y dominancias/subordinaciones que se derivan para los actores del SEL, a partir de relevar:

i. su posición en el encadenamiento y su implicación en las acciones vinculadas a dar complejidad y dinamismo al entramado productivo local;
ii. el vínculo de ese posicionamiento e implicación con el tamaño de esos actores;
iii. el carácter interno y externo de los mismos.

Ello permite a los formuladores de políticas locales tener un conocimiento de la conformación del SEL –su morfología– considerando el poder y las desigualdades que tienen lugar tanto en su interior como en las redes externas. Permite también conocer el involucramiento o exclusión de los actores económicos locales en las acciones que dan complejidad y dinamismo al SEL.

Subsistema económico local (SEL)		
	¿Qué es necesario que *exista*?	**¿Qué es necesario *conocer*?**
Precisiones en los componentes internos	*Área productivo-comercial*: **Complejidad**; flexibilidad; cooperación horizontal y vertical. *Área de conocimiento*: **Dinamismo**.; aprendizajes colectivos; comunidades de prácticas.	*Área productivo-comercial*: estructura y evolución del entramado por nivel de especialización y complejidad *Área de conocimiento*: existencia, características y evolución de las acciones con aprendizajes colectivos
Redes económicas extra-locales y *multiescalares*	*Upgradings* y reposicionamientos en las CVG. Desarrollo de conectividades comerciales a la distancia (capitalizar conocimientos y aprendizajes)	Existencia, calidad y evolución de las vinculaciones extra-locales en el área comercial y del conocimiento.
Heterogeneidades, poder y asimetrías	Atenuar y/o revertir desigualdades, asimetrías y subordinaciones entre actores productivos e institucionales	Precisar la existencia de heterogeneidades basadas en tamaños y posicionamientos institucionales de los actores locales que generen exclusiones

- **Subsistema de Reproducción Social (SRS)**

Como vimos, entre las principales debilidades de la "plataforma común" del DL figura la desconsideración -o escasa atención- de las condiciones de vida de la población local. No existe por lo tanto en la agenda desprendida de esa plataforma debida preocupación por responder: ¿cuán buenas y extendidas son esas condiciones en aquellas realidades locales, más allá de la fortaleza de uno o varios de sus actores económicos y su inserción en las CVG? ¿Cuáles son las condiciones de reproducción social de aquellos que no quedan formalmente incluidos en los circuitos de estos actores y encadenamientos?

Precisamente, esa desconsideración impide evaluar adecuadamente de qué forma las estrategias y políticas de DL contribuyen a alcanzar el segundo elemento del *triángulo estratégico*, esto es la integridad e inclusión/cohesión social que opera contra la exclusión y la desigualdad que generalmente dominan en los escenarios latinoamericanos, como señalamos en el *triángulo problemático.*

En términos de lineamientos para políticas de DL, en este *subsistema de reproducción social* (SRS) y al igual que en los anteriores, es necesario responder a dos interrogantes fundamentales: ¿Qué es necesario lograr para que la integridad y cohesión ganen materialidad a nivel local?; y ¿qué es necesario conocer para contrastar esos requerimientos con lo que efectivamente existe?

A. ¿Qué es necesario que *exista* al nivel de las economías locales para que esa integridad y cohesión ganen materialidad?

La mejora en las condiciones de vida e inclusión social y laboral demandan la ampliación de la cobertura y la mejora en la calidad de *dos aspectos específicos*: la infraestructura de bienes y servicios (educación, salud, vivienda, asistencia previsional, desarrollo tecnológico); el empleo formal (reducción de la precariedad, capacitación, participación en la gestión empresarial y acceso a las infraestructuras de bienes y servicios).

***a)** Precisiones sobre los componentes internos de las localidades:*

i. La mejora en la calidad de la infraestructura de bienes y servicios (IBS) comprende dos formas complementarias, las *infraestructuras duras y blandas*. Las primeras se encuentran asociadas al desarrollo a nivel local o la capitalización a nivel extra-local de estructuras físicas (puentes, caminos, escuelas, hospitales, planes habitacionales, complejos tecnológicos y deportivos, equipamientos). En cambio las *infraestructuras blandas* abarcan los dispositivos tecnológicos y los programas contenidos en muchas de esas infraestructuras físicas, destinados a desarrollar y dar calidad a aquellas conectividades comprometidas en la generación o transferencia de conocimientos o información específica que impacta de manera cualificadora en los actores del SEL y el SRS. Los servicios dentro de esas infraestructuras se complementan con aquellos derivados de instituciones que aseguran la asistencia previsional y promueven la recreatividad social y deportiva, aspectos ambos que contribuyen a la calidad de vida de la población local.

Un SRS local orientado a avanzar en la integridad y la cohesión social demanda no sólo una cobertura amplia de esas infraestructuras, sino también una mejora constante en su calidad. Esto se traduce en un requerimiento de complementariedad de las formas *duras* y *blandas* recientemente indicadas, es decir que no basta con una ampliación de las estructuras físicas e incluso del personal que conforma las infraestructuras duras, sino también un incremento de la capacitación y complejidad cognitiva y tecnológica incluidas dentro de las infraestructuras *blandas*. El desarrollo

complementario de las infraestructuras, por un lado impacta en la “calidad de vida ofrecida” y, por otro, interviene propiciando aquellas conectividades que permiten la capacitación y generación de conocimiento.

En tal sentido, uno de los aspectos esenciales de esa complementariedad resulta de su contribución para generar y retener recursos humanos jóvenes involucrados en la formación y transferencia de conocimientos y habilidades laborales. La posibilidad de generar, captar o retener estos recursos configura un aspecto crítico especialmente en las localidades menores, con frontera rural. En dichas localidades, la posibilidad de contar con esos recursos humanos condiciona la presencia de las calidades organizacionales y reproductivas que viabilizan los aprendizajes colectivos que dan dinamismo al SEL.

ii. Un SEL con niveles de empleo cualificado (formalidad y altos salarios) se enfrenta, en América latina, con los problemas de absorción de la fuerza de trabajo en los circuitos formales, y la dominancia de formas de empleo fragmentarias, individuales y alejadas de los mecanismos fiscales y redistributivos del Estado. El desafío consiste en dar lugar a formas de reproducción económico social que eviten o reduzcan, bien la continuidad de la exclusión o bien su subordinación respecto de los actores formales y más dinámicos del SEL (sean estos externos o internos). Esas formas de reproducción pueden orientarse complementariamente hacia la generación de dinámicas gremiales tendientes a alcanzar los beneficios de las redes político-institucionales y económicas, así como hacia el desarrollo de formas de economía social cuyos excedentes son reinvertibles en las propias comunidades locales.

iii. La vinculación de los actores “informales” con la provisión de bienes y servicios y las instituciones que los implementan resulta esencial para revertir las tendencias selectivas y excluyentes que no necesariamente resuelven el buen desempeño de determinadas empresas locales. Esa vinculación comprende aspectos cuantitativos y cualitativos, éstos últimos asociados a la orientación de los programas –salud, educativos/de formación, transferencia tecnológica, etc.- hacia las necesidades organizacionales y formativas de esos actores informales y la inserción de los mismos en las redes económicas regionales, nacionales y globales, dominadas por los actores formalizados.

iv. Con respecto a los vínculos con el SEL: los actores formales de este último demandan, para desarrollar su complejidad y dinamismo, contar con una aceitada vinculación con el SRS. Ello requiere que su fuerza de trabajo y los emprendimientos empresariales tengan acceso a una infraestructura física, educativa y tecnológica constantemente cualificada. Para ello se vuelve fundamental la construcción de puentes entre esos actores y las instituciones (locales y extra-locales) que proveen IBS (tales como institutos educativos y tecnológicos, centros de salud, fundaciones abocadas a gestiones de programas habitacionales, etc.). Dichos puentes, asimismo, requieren compatibilizarse con un aliento a la mejora cuantitativa y cualitativa en el acceso de los actores excluidos del sistema económico formal a las instancias encargadas de operar esas IBS. Esto último permite ampliar las bases y las calidades de los actores que pueden formalizarse y protagonizar la complejización y el dinamismo del entramado productivo local.

b) *Escalaridad y redes económicas extra-locales:*

La posibilidad de que los actores del SEL ingresen a los segmentos más complejos de las CV nacionales y globales, demanda contar con un SRS crecientemente cualificado a nivel de la IBS como de la empleabilidad. Si tuviéramos, como en la mayoría de las localidades

latinoamericanas, una inserción por la “vía baja” de SEL en esas CV, sustentada en bajos salarios y baja calificación de la fuerza de trabajo, ello tendría un efecto desestimulante para el desarrollo del SRS. Al tiempo que ello contribuye a ampliar la –mayoritaria- población económica que opera en forma fragmentaria e informal, deja desfinanciada y carente de prioridad la cualificación de las mencionadas infraestructuras.

Se imponen por lo tanto estrategias de DL fundadas en sinergizar la cualificación del proceso de acumulación en el SEL con la mejora en el alcance y las calidades de los aspectos que conforman el SRS, formando puentes inclusivos entre los actores y las instituciones de ambos subsistemas. Sin embargo, cuando esa sinergia no existe, como suele suceder en América latina, la generación localmente endógena de la misma suele tener límites estructurales, fundados en las debilidades culturales, financieras y organizacionales que presentan, especialmente, aquellas localidades periféricas. Al mismo tiempo, aun cuando existe, es insuficiente atento a los desafíos que demanda la inserción en las redes económicas globales.

La dimensión *extra local* pasa en tal caso nuevamente a ser de vital importancia, atento a que atiende las vinculaciones de los actores económicos locales con infraestructuras *duras* y *blandas* -complementarias a las locales- posicionadas regional, nacional o globalmente. Estas conectividades no sólo pasan a ser relevantes en la obtención de la complejidad y dinamismo de los actores locales que operan o procuran operar en las redes económicas globales, sino para el desarrollo de un SRS a la vez inclusivo y de alta calidad.

Efectivamente, la inserción en las funciones más complejas de las CV no sólo se sustenta en la mejora de las IBS locales, sino en la búsqueda de extender las conectividades de los actores formales del SEL con IBS externas, lo que permite a empresas y trabajadores desplazar flujos de conocimiento, trasladar bienes y desarrollar aprendizajes extra-locales (regionales, nacionales y globales). Como vemos al considerar el siguiente subsistema (SPI), las redes político-institucionales, al tiempo que son fundamentales para el establecimiento de esas relaciones sinérgicas entre los actores del SEL y el SRS, resultan esenciales en su desarrollo y promoción para sumar a ellas a los actores informalizados y excluidos que se organizan en el SRS.

c) *Heterogeneidades, poder y asimetrías:*

Finalmente, las heterogeneidades que conforman el SEL, vinculadas al poder diferencial de determinados actores internos o externos al ámbito local, conllevan serios límites, que necesitan ser sofrenados, para el desarrollo de un SRS como el formulado.

Junto a las limitaciones para extender la complejidad y dinamismo al conjunto de actores y limitar la capacidad de absorción al sector formal, las desigualdades de poder a nivel del SEL alientan la posibilidad de que tenga lugar un posicionamiento selectivo y una capitalización desigual de la IBS local en sus formas *duras* y *blandas*. Ello implica un acceso limitado y menos calificado o, directamente, un freno al acceso de la población informal a esas infraestructuras que mejoran su calidad de vida y sus condiciones de reproducción económica.

Sumado a factores externos vinculados a la existencia de políticas macroeconómicas consistentes desde lo fiscal, monetario y productivo, así como a la existencia de coberturas universales que operan niveladoramente sobre las localidades (sobre lo que volvemos al final del documento), es fundamental nuevamente evaluar la implicación de las redes político institucionales articuladas extra-localmente -operando sobre ambos subsistemas- para evitar esos efectos perjudiciales ligados al poder desigual que nace en el SEL y se traspasa al SRS.

B. ¿Qué es necesario *conocer* desde el SRS?

A efectos de poder evaluar la distancia entre lo requerido y lo efectivamente existente es necesario relevar información estratégica y evolutiva correspondiente tanto al interior del SRS como a sus relaciones con el SEL, para considerar luego los aspectos esenciales a tener en cuenta con relación a las redes extra-locales y sus heterogeneidades.

- *Al interior del SRS es necesario conocer:*

i. En relación con la IBS, cuál es:

- la cobertura y el nivel de educación de la población;
- el complejo de instituciones educativas locales y los vínculos con las instituciones educativas *extra-locales* (regionales, nacionales);
- la retención y captación de población formada;
- el complejo de instituciones de salud y el nivel de complejidad;
- la estructura habitacional, en términos de cantidad, cobertura y calidad;
- la población que no posee las coberturas previsionales esenciales y cuál es la diferencia en los tipos de la misma.

ii. En relación con el empleo y la empresarialidad informal, cuál/cuáles:

- son los actores empresariales no incluidos en los circuitos formales de conectividad económica y cómo evoluciona esa no inclusión;
- es la porción de la fuerza de trabajo local no incluida en los procesos formales;
- es el grado de organización colectiva de esta fuerza de trabajo, y cuáles las estrategias económico-sociales de esas organizaciones solidarias o de sindicalización para interactuar;
- son los vínculos de la población con el sistema educativo –recepción o desarrollo de acción conjuntas-;
- son las formas de interacción efectivas o potenciales de las instituciones de la IBS con estos actores informales colectivamente organizados y cuál es la cobertura de esa IBS sobre los mismos.

iii. En relación con los vínculos con el SEL, es necesario conocer:

- cuáles son los vínculos de los actores económicos del SEL con las instituciones; programas y servicios que componen las IBS, así como, individual o colectivamente, con los que integran la fuerza de trabajo informales;
- cuáles son los resultados de esas relaciones, aspectos que obstaculizan y las alientan;
- cuáles son los requerimientos presentados y cuáles son las acciones para cualificar el SRS acorde a esos requerimientos.

- *Con respecto a las relaciones económicas extra-locales y multiescalares:*

Es relevante conformar un cuadro de información para el papel de las *redes extra-locales de orden político-institucionales* que se analiza en el subsistema político-institucional. Ello comprende, en relación a la inserción en las *redes económicas extra-locales y partiendo del posicionamiento de los distintos actores del SEL en* las CV nacionales y globales:

- El tipo de relaciones sinérgicas existentes o potenciales entre los actores del SEL y del SRS que existen o pueden existir para mejorar la inserción de los actores del SEL en dichas redes.
- La identificación de las infraestructuras extra-locales de carácter *soft* y *hard* que se utilizan o podrían utilizarse para la mejora de esa inserción.
- La identificación de las infraestructuras extra-locales estratégicas a construir o desarrollar para esa inserción.

- La implicación efectiva o potencial en esas infraestructuras de la población informal organizada colectivamente y los resultados/objetivos esperables de la misma.

  - *Heterogeneidad y poder: efectos desigualadores en el SRS*

También en función de poder ordenar las relaciones extra-locales político-institucionales, es preciso contar con información adicional destinada a considerar, en el marco de lo anteriormente relevado, los vínculos del tamaño y posicionamiento de los actores del SEL y el acceso –equitativo o diferencial- de los mismos a las IBS locales y extra-locales.

Subsistema de reproducción social (SRS)		
	¿Qué es necesario que *exista*?	**¿Qué es necesario *conocer*?**
Precisiones en los componentes internos	Mejora en las condiciones de vida e inclusión social y laboral con eje en la infraestructura de bienes y servicios y el empleo formal	Información básica actual y evolutiva sobre variables vinculadas a salud, educación, empleo, migración, cobertura social, etc.
Relaciones económicas extra-locales y *multiescalares*	Cualificación de las condiciones de empleo en las áreas y segmentos que permitan mejorar el posicionamiento de los sistemas productivos en las CVG. Desarrollo de habilidades para la generación de conectividades.	Identificar relaciones entre actores del SEL y el SRS que mejoren la inserción global. Nivel y socialización (llegada efectiva a la población) de la infraestructura que permita esa inserción.
Heterogeneidades, poder y asimetrías	Sofrenar las desigualdades que traspasan del SEL al SRS debido al poder diferencial de actores locales o extra-locales.	Información sobre vínculos entre tamaño y posicionamiento de los actores del SEL y el acceso de los mismos a las IBS locales y extra-locales

- **Subsistema Político-Institucional (SPI)**

Partiendo de reposicionar al Estado, el último pero central elemento que recuperamos desde las debilidades de la “plataforma común” del DL, el SPI se constituye como el subsistema por excelencia para la formulación de los lineamientos de políticas orientadas a viabilizar un DL convergente con los desafíos del *triángulo estratégico* abordados en este documento.

El SPI actúa sobre los otros dos subsistemas con el objetivo de alcanzar: en el SEL, un patrón de acumulación endógeno y descentralizado con inserción global por las “vías altas”; y en el SRS, un patrón de integración social sostenido, fundado en la inclusión socioeconómica y un constante mejoramiento de la calidad de vida.

En tal sentido, y más genéricamente, el SPI debe operar en su organización y funcionamiento procurando desarrollar un proceso de fortalecimiento conjunto y no excluyente del Estado (en todos sus niveles) que direcciona institucionalmente el proceso reproductivo; el mercado, en el que se estructuran los procesos de valorización productivos y financieros; y las organizaciones sociales, que motorizan esas redes socio-institucionales que dan dinamismo al sistema económico y fortaleza al Estado.

El fortalecimiento conjunto de estos tres elementos (sobre los que se conforman los tres subsistemas) demanda una operatoria de escasa existencia en el escenario latinoamericano

y que es preciso estimular: el desarrollo de acuerdos de largo plazo capaces de trascender la rotación partidaria y otorgar sostenibilidad financiera.

Para ello, y además de los interrogantes sobre ¿qué es necesario que *exista?* y ¿qué es necesario *conocer?* (como hemos estructurado los subsistemas), se vuelve necesario aquí incorporar elementos que den respuesta al interrogante **¿qué es necesario *hacer*?** para contribuir a configurar la nueva plataforma de políticas.

A. ¿Qué es necesario que *exista* a nivel del SPI a partir de sus actores?

a) *Precisiones internas al ámbito local:*

En este nivel, el SPI requiere la emergencia y desarrollo básicamente de dos tipos de actores: **i.** las organizaciones colectivas emergentes de la sociedad civil, que se vinculan tanto al SEL como al SRS; **ii.** el actor estatal representado por el gobierno local, aunque operando como un enlace importante de las redes de articulación extra-local.

i. Las primeras emergen como resultado de la organización de los actores empresariales (asociaciones y fundaciones) y de la fuerza de trabajo (sindicatos) del SEL, así como de las asociaciones gremiales o productivas (bajo formas de ONG, agencias, cooperativas, empresas de economía solidaria, etc.) en el SRS. Actuando en forma autónoma, o en relación con el (los) actor(es) estatal(es), debe destacarse que este tipo de actores emerge condicionado por el nivel de fortaleza y dinamismo existente en la sociedad civil, y que ello se traduce directamente en los objetivos y tipos de acciones colectivas que van a dar soporte a los procesos de complejización o dinamización del SEL. Esto es, reproducirán hacia la sociedad civil los juegos de poder de los que son un producto.

En el **área productivo-comercial** el desarrollo de acciones colectivas es fundamental para la adquisición de escalas, la reducción de los costos de transacción y la capacidad de repuesta flexible. Ciertas asociaciones pueden actuar como “conectores” entre una determinada demanda -por ejemplo- de capacitación laboral, de obtención de normas de calidad en las empresas, de generación de escalas para compra y comercialización de productos, etc., y su respectiva oferta; o para reducir el *gap* entre lo que el mercado externo demanda y lo que el mercado interno tiene para ofrecer, incentivando y acompañando la participación de empresarios en ferias internacionales; o realizando acciones en defensa de intereses de empresarios locales (Ej. “Compre nacional”). En el **área del conocimiento** por su parte, permitirá el desarrollo de aprendizajes e innovaciones con impacto en los procesos productivos. En este último sentido, se vuelve relevante el rol de los actores con funciones de capacitación y educación (Ej. escuelas técnicas o institutos que provean servicios de entrenamiento o reconversión laboral para las necesidades de las empresas locales), o de los actores con roles de generadores de innovaciones sobre las necesidades locales (Ej. institutos tecnológicos).

Por su parte, el desarrollo de organizaciones vinculadas a la fuerza de trabajo informal y su vinculación con las organizaciones del SEL resulta relevante para el despliegue de una infraestructura de bienes y servicios que eleve la calidad de vida del conjunto de la población local (por ejemplo, estableciendo estas organizaciones continuidad en los emprendimientos de la economía informal, incorporando a la mano de obra re-cualificada local en las empresas locales, etc.)

ii. Por su parte el gobierno local ocupa un lugar fundamental, por un lado, en el estímulo de la organización, orientación y regulación de las acciones emprendidas desde la sociedad civil; por otro, como eslabón central para el desarrollo y regulación de las redes político-institucionales extra-locales.

La inclusión de este actor local, y de estas dos centrales funciones en la agenda de los partidos y, en general, del sistema político –incluyendo el regional y nacional - resulta de extrema relevancia. No obstante, como adelantamos, para cumplir con sus funciones, la incorporación tanto de las organizaciones sociales como del gobierno local en esas agendas, demanda acompañarse de acciones orientadas a cumplir, como advertimos, con ciertos requisitos de calidad, mínimos pero centrales. De no estar presentes, quedaría condicionada la capacidad de orientar las políticas necesarias. Esos requisitos comprenden:

En relación a las organizaciones sociales:
- una representación social efectiva (no meramente nominal), sustentada en un involucramiento no selectivo de los actores empresariales y sociales en las organizaciones;
- y una capacidad organizacional y operativa consistente, que dé eficacia a sus emprendimientos.

En relación a los gobiernos locales:

- una capacidad técnica institucional fundada en el desarrollo organizacional interno y en la capacidad fiscal, aspectos afectados por la tradición centralista de América latina;
- un *enraizamiento* con los actores sociales locales que operan en el SEL y el SRS;
- una vinculación extra-local y multiescalar para ganar coherencia y cualificar las redes político-institucionales.

***b)** Las relaciones extra-locales y multiescalares: las redes político-institucionales*

Los aspectos requeridos al nivel local, aun desarrollados en su mejor forma, perderían consistencia si no se insertan adecuadamente dentro de la dinámica de las redes político-institucionales extra-locales, donde precisamente el Estado -excluido de la “plataforma común regionalista”- debería cumplir un papel articulador y estructurador.

La presencia de diferentes escalas de actuación mas allá de lo local no es algo positivo *per se*. Por el contrario, como suele suceder en América latina, puede dar lugar a estrategias de DL con programas desarticulados o superpuestos, con sobre utilización de recursos, o con cumplimiento de objetivos que escapan a aquellos que los actores locales relevan como estratégicos. Ante esa realidad debería contarse, por un lado con una articulación multiescalar de instancias estatales (locales, regionales, nacionales) que logre vincular efectiva y operativamente, competencias, logística, recursos, programas y objetivos vinculados al DL.

Ello incluye la circulación de información y decisiones de arriba-abajo (nacional-local) y abajo-arriba (local-nacional), como así también las crecientemente presentes vinculaciones horizontales. En este último caso, las redes orientadas a programar y ejecutar conjuntamente políticas entre gobiernos locales, incluyendo aquellas trans-fronterizas, resultan de gran importancia.

Por otro lado, es importante considerar una cualificación constante de las estructuras estatales, comprendiendo ello el desarrollo de los recursos humanos y fiscales y la capacidad organizacional de todas las instancias, inclusive aquellas regionales y nacionales, con las que debe operar coordinadamente el Estado local.

Pero ¿porqué y para qué sería necesario contar con un Estado escalarmente articulado y cualificado?

Hacia el interior del ámbito local, permitiría:

(i) la remoción de los comportamientos desarticulados, aislados y corporativos de los actores empresariales y sociales, y la promoción de nuevas conductas ligadas al fortalecimiento de los actores institucionales, y
(ii) el desarrollo representacional y organizacional de las instancias asociativas, así como de esas acciones asociativas que otorgarían dinamismo y complejidad al SEL y al SRS.

En relación con las conectividades externas, permitiría:

(i) la coordinación de competencias, recursos y programas de distintas instancias estatales, pertenecientes a diversas (o similares) escalas, y con implicación de actores sociales públicos y privados, destinados a alentar el intercambio y la generación de productos, servicios y conocimientos que pueden cualificar la posición en las **CV.**

(ii) estimular con eficacia formas de inclusión de la población informal en el SRS a partir de la coordinación horizontal de orden inter-local e interregional. Junto a su contribución a aquellas estrategias de integración social más generales, implementadas desde la escala nacional, el estímulo y soporte de un Estado bien articulado a estas formas de articulación permite reducir procesos migratorios inter-regionales asociados a la agudización de los desequilibrios sociales y territoriales.

¿Y cuáles serían los inconvenientes de no contar con el Estado deseado?

- Hacia el interior del ámbito local, las localidades más débiles, con posicionamientos periféricos, baja capacidad organizativa de la sociedad civil y gobiernos locales frágiles y mal articulados, tendrán pocas oportunidades de generar *por sí mismas* dinámicas de DL exitosas.
- En relación con las conectividades externas, aun en aquellas localidades que exhiben mejores *performances* internos tanto en el SEL como en el SRS, igualmente no obtendrían garantías de una inserción exitosa en las redes económicas extra-locales, donde las escalas de operación, logística y desarrollo de conocimiento demandan la intervención de instancias científicas, financieras, económicas con localización extra-local.

c) *Heterogeneidad y poder: el papel de las redes político-institucionales y el SPI*

Hemos visto en los dos previos subsistemas los riesgos de las heterogeneidades y por lo tanto las desigualdades que pueden estar presentes tanto al interior de las localidades, como en las redes económicas extra-locales donde se insertan las economías locales.

Esas desigualdades, teniendo su origen en la distribución desigual de las funciones productivo-económicas y en el desarrollo de los tamaños y acceso a determinados insumos críticos (tecnológicos, crédito etc.), pueden trasladarse no sólo al control selectivo de las ISB en el SRS y de las organizaciones sociales, sino al seno de las organizaciones colectivas (cámaras empresarias, fundaciones), dando fundamento a las deficiencias de representatividad o a la representatividad selectiva de las mismas. Dicha desigualdad en la distribución del poder incluso puede tener un peso condicionante sobre la orientación o el margen de acción con que operan los gobiernos locales.

Sin embargo, desde el SPI emerge la posibilidad de operar sobre esas heterogeneidades, conformando bases sociales de apoyo local, articuladas, desde la implicación de los gobiernos locales, a redes político-institucionales.

En tanto estas redes no dejan de ser un campo conflictivo, el involucramiento de los gobiernos locales en su construcción no garantiza la horizontalidad y la supresión de las asimetrías. Sin embargo, su margen de expansión puede ser reducido mediante la construcción escalar de redes con estructuras institucionales altamente capacitadas, articuladas entre sí, insertas con actores colectivos locales representativos. Se trata de promover, a través de la interacción entre los gobiernos locales y las redes políticas extra-locales, el desarrollo de una mejor y más calificada implicación de aquellos actores afectados por la desigualdad y la exclusión en: i. los encadenamientos económicos locales y extra-locales; ii. el control de las organizaciones colectivas del SEL; iii. y el acceso a las IBS del SRS.

B. ¿Qué sería necesario *conocer* para entender la distancia entre lo requerido y lo existente?

a) *Con respecto al ámbito local es pertinente relevar en el SPI tres grandes aspectos:*

- la existencia efectiva y las potenciales iniciativas de acciones conjuntas en el SEL y el SRS por parte de las organizaciones sociales y del gobierno local;
- los impactos de esas acciones en ambos subsistemas, teniendo en cuenta los objetivos y requerimientos de éstos para contribuir al DL;
- el cumplimiento de las exigencias de calidad tanto de las organizaciones sociales como del gobierno local, atendiendo a:
    - la representatividad de los actores en su conformación y gestión, cubriendo los diferentes tamaños y generaciones
    - el desarrollo de la capacidad institucional-organizacional de los gobiernos locales, y sus relaciones a nivel local e inter-local con las instancias colectivas (agencias y asociaciones).

b) *Con respecto a las redes político-institucionales multiescalares:*

- La existencia y la calidad de esas redes con impacto local, evaluando el nivel de coordinación de estructuras, competencias, programas y recursos; y las capacidades estatales de las instancias involucradas
- La vinculación de esas redes con las iniciativas locales desplegadas por las organizaciones sociales del SEL y el SRS para cualificar funciones u organizaciones de esos subsistemas o sus relaciones
- La vinculación efectiva o potencial de esas redes con el desarrollo de conexiones extra-locales promovidas con otros actores del SEL o el SRS, destinadas a desarrollar la complejidad o el dinamismo del entramado o bien a conformar conjuntamente infraestructuras extra-locales *duras* o *blandas*.

c) *Con respecto a la heterogeneidad, el poder y las desigualdades:*

- La forma en la cual las heterogeneidades y desigualdades nacidas de las relaciones y funciones desarrolladas dentro del SEL y en las redes extra-económicas se hacen presentes tanto en la conformación y capacidad decisional de las organizaciones colectivas de ese subsistema, así como en las propias redes político-institucionales extra-locales, a partir de la capitalización selectiva de los programas y recursos involucrados.
- La presencia en estas redes de mecanismos destinados a la identificación de esas heterogeneidades.
- La manera cómo estas desigualdades son afectadas en forma reversiva o consolidadora por los objetivos de los programas y recursos comprendidos en las redes político-institucionales.

- La capitalización selectiva o indiferenciada de las conexiones extra-locales para mejorar la inserción en las CV o capitalizar infraestructuras duras o blandas, forjadas por esas redes político-institucionales.
- El nivel de implicación de los actores informales y sus organizaciones productivas en las conexiones promovidas por esas redes.

C. ¿Qué hacer? Propuesta de lineamientos e instrumentos para una política de DL

Como advertimos, este subsistema se constituye en el epicentro desde donde se formulan los lineamientos de políticas destinados a impulsar dinámicas de DL a partir de la interrelación entre el SEL y el SRS. La operatividad a esos lineamientos puede valerse de una diversidad de herramientas de políticas, variables a su vez, de acuerdo a las diferentes condiciones socio-económicas e infraestructurales en las que se desenvuelven los gobiernos locales. ¿Cuáles son y cómo pueden operar esas herramientas?

En principio, esa diversidad de herramientas puede conocerse –una de sus formas- a partir de clasificarlas por el origen de los recursos (económicos), la modalidad de su asignación y la orientación (objetivos) que guían la aplicación de esos recursos.

Por el origen de los recursos pueden distinguirse programas sostenidos con:
- el propio recurso localmente producido (recursos endógenos a la localidad);
- partidas fiscales de origen nacional o regional orientadas a la redistribución territorial;
- programas de financiamiento extra-locales (regionales, nacionales y multinacionales) cuyos objetivos quedan condicionados a las pautas establecidas por quien otorga el recurso.

Por la forma de asignación puede diferenciarse programas:

- como subsidios no reintegrables condicionados a determinados comportamientos y/o resultados;
- como desgravaciones fiscales condicionadas a determinados comportamientos y/o resultados;
- como créditos condicionados a resultados;
- como acceso preferencial a determinados servicios.

Por la orientación de los mismos, distinguiendo aquellos recursos orientados a:

- la inversión en infraestructuras y equipamiento;
- el reclutamiento y capacitación de personal de instancias públicas y privadas vinculadas al área económica y social;
- la promoción de conectividades entre esas instancias;
- el desarrollo de formas de organización y gestión a nivel de los actores económicos e institucionales vinculados a esas instancias.

Es importante destacar que el origen de los recursos afecta el grado de autonomía o condicionamiento que pesa sobre la forma de asignación y la orientación dada localmente a los mismos. Atento a las múltiples vinculaciones locales y extra-locales, la utilización de instrumentos para un DL sostenible debe procurar tender hacia un equilibrio entre la capacidad de generación endógena de financiamiento y la utilización de recursos externos condicionados. Atento a que las localidades más pequeñas y con sistemas económicos menos complejos –la enorme mayoría en Latinoamérica– suelen resultar las más altamente dependientes de esos fondos extra-locales, es relevante señalar que no toda utilización de estos últimos conlleva un sesgo negativo desde el punto de vista del desarrollo. Ello resulta especialmente cierto cuando los recursos de origen extra-local operan dentro de las redes político-institucionales nacionales y regionales que procuran reasignar fondos tratando de

romper determinadas prácticas que desalientan el asociativismo y la inclusión, limitando la complejidad y dinamismo en el SEL y la integridad en el SRS.

Ahora bien, los lineamientos de políticas desarrollados a través de esa diversidad de herramientas operan sobre las tres dimensiones que venimos abordando: **a)** la que refiere más específicamente a la conformación y dinámica del *ámbito interno local*; **b)** la vinculada a las *redes político-institucionales multiescalares* con impacto local; y **c)** aquella con epicentro en las *heterogeneidades y sus efectos desiguales*. En todos los casos esos lineamientos y herramientas se traducen en *programas de acción*, conformados desde las distintas instancias (ministerios, secretarias, etc.) y escalas (nacionales, regionales y locales) estatales desde las que se configuran dichas redes encargadas de aplicar recursos. Estos últimos, por su parte, pueden operar bajo una combinación de estímulos y condicionamientos cuya orientación:

a) *A nivel interno de las localidades debería ser:*

- ✓ La mejora de las condiciones institucionales bajo las que se desenvuelven tanto las organizaciones sociales como el gobierno local. Ello sería posible:
  - En el caso de las primeras, a través tanto de la ampliación y cualificación de la representatividad que brinda un mayor y mejor involucramiento del conjunto de actores económico sociales, así como a partir de las mejoras en la capacidad organizacional y de gestión de esas organizaciones.
  - En cuanto a los gobiernos locales, mediante el desarrollo de sus capacidades técnicas, organizacionales y financieras (más descentralización y mejor eficiencia recaudatoria), tendiente a dar un salto de calidad en sus relaciones con los actores sociales y a optimizar las redes político-institucionales.

- ✓ El desarrollo de acciones que involucran al gobierno local con los actores empresariales y la fuerza de trabajo –formal e informal- así como con las asociaciones de la sociedad civil, destinadas a la generación o el fortalecimiento de los procesos de organización colectiva que impactan de manera cualificadora sobre:
  - las áreas del conocimiento y la producción del SEL;
  - las IBS *blandas* y *duras* y el acceso a las mismas de los actores económicos de ambos subsistemas;
  - el mejoramiento de las condiciones de reproducción del trabajo informal y de desempleo dentro del SRS.

- ✓ El impulso de emprendimientos conjuntos de estas organizaciones pertenecientes al SEL y al SRS orientadas al fortalecimiento de ambos subsistemas.

b) *A nivel de las redes político-institucionales multiescalares/extra-locales:*

Dentro de esta dimensión la orientación de dichos programas posee una dimensión intra-institucional y otra externa:

- ✓ *La dimensión intra-institucional* comprende las políticas orientadas a la coordinación intra-estatal de competencias, programas, recursos del gobierno local con las instancias supra-locales (regionales y nacionales) y con otras instancias similares a nivel regional para:
  - el desarrollo de las capacidades técnico-organizacionales de los gobiernos locales;
  - la generación sistemática y centralizada de información indicada como esencial en el desarrollo del SEL y el SRS de cada localidad;
  - la instalación de los mecanismos de relevamiento de las demandas e iniciativas locales generadas desde las organizaciones económicas y sociales y sus actores constitutivos.

- ✓ *La dimensión externa* complementa los aspectos indicados en **(a)** y comprende la capitalización de las redes político-institucionales multi (e inter) escalares. Es decir la capitalización de las relaciones verticales con las instancias regionales y nacionales, así como las horizontales desplegadas entre las mismas instancias locales, para la generación de comportamientos y conectividades locales y extra-locales, con el objetivo de:
  - una mejora en la organización colectiva de los actores pertenecientes al SRS (los institutos de investigación y asistencia técnica, instancias públicas y privadas de educación media y superior, cooperativas, empresas de economía social) y al SEL (empresas, asociaciones empresariales y sindicales, instituciones de financiamiento);
  - un desarrollo de vínculos locales y extra-locales entre organizaciones de ambos subsistemas.

El objeto de dichas conectividades, acorde a los contextos, sería: **a)** extender la inserción de los actores económicos locales -formales e informales- en los encadenamientos económicos formales –regionales, nacionales y globales– (complejidad); **b)** mejorar esa inserción a partir de generar colectivamente aprendizajes con impacto en los procesos o funciones productivas (dinamismo).

- ✓ La construcción para lo antes señalado de las infraestructuras blandas y duras, locales y extra-locales, así como la facilitación de un acceso más efectivo a esas infraestructuras de los actores “formales” del SEL e “informales” del SRS.

La posibilidad de combinar efectividad e integridad a través de estas conectividades propagadas desde las redes político-institucionales, demanda considerar la existencia y calidad de las instancias supra-locales con impacto local, cuya función -estrechamente ligada a lo previamente señalado– precisamos en el punto 3.2.

***c)** A nivel de la heterogeneidad y los efectos desiguales del poder en el SPI*

En lo que refiere a esta dimensión, la orientación de los programas debe cubrir la preocupación por introducir:

- ✓ en el marco de la coordinación de las redes político-institucionales y el desarrollo de las capacidades institucionales, mecanismos de relevamiento de información orientados a precisar las heterogeneidades en cada gobierno local.
- ✓ criterios destinados a fortalecer la presencia, funciones y capacidad decisional de los actores afectados por las relaciones desiguales en:
  - las organizaciones sociales;
  - los encadenamientos económicos locales y extra-locales;
  - las conectividades de aprendizajes y prácticas desarrollados local y extra-localmente;
  - el acceso a las infraestructuras locales y extra-locales,

Subsistema político-institucional (SPI)			
	¿Qué es necesario que *exista*?	**¿Qué es necesario *conocer*?**	**¿Qué es necesario *hacer*?**
Precisiones en los componentes internos	Existencia cualificada de organizaciones de la sociedad civil y gobierno local	Existencia de iniciativas de acciones conjuntas entre el SEL y el SRS y de los impactos de esas acciones Representatividad de los actores y desarrollo de la capacidad institucional-organizacional	Desarrollo de condiciones institucionales que afectan a las organizaciones sociales y al gobierno local. Aliento a las acciones de los actores empresariales y la fuerza de trabajo.
Relaciones extra-locales y *multiescalares*	Articulación institucional multiescalar (vertical y horizontal) de instancias (local, regional, nacional) con circulación de información y cualificación constante de las estructuras estatales	Existencia y calidad de relaciones extra-locales; nivel de coordinación de estructuras, competencias, programas y recursos; y capacidades estatales de las instancias involucradas. Vinculación con las iniciativas locales	Generación de políticas públicas orientadas a: - la coordinación intra-estatal del gobierno local con las instancias supra-locales (verticales), así como con otras instancias locales y regionales (horizontales), de competencias, programas y recursos. - construcción de infraestructuras blandas y duras (locales y extra-locales) así como la capitalización de las infraestructuras existentes.
Heterogeneidades, poder y asimetrías	Conformación de una base social amplia de apoyo con epicentro en el gobierno local pero con inclusión de redes político - institucionales a diferentes escalas, evitando representatividades selectivas	Existencia de heterogeneidades y desigualdades en la actuación de los actores productivos y de las organizaciones de la sociedad civil en relación con la capacidad decisional de las organizaciones estatales, la utilización y capitalización selectiva de recursos y de las conectividades externas	Introducir mecanismos institucionales de relevamiento de información orientados a precisar las heterogeneidades en cada gobierno local. Fortalecer la presencia, funciones y capacidad decisional de los actores excluidos en: las organizaciones sociales; los encadenamientos; las conectividades de aprendizaje; y el acceso a las infraestructuras.

3.2. Las instancias supra-locales del DL: condicionantes para un desarrollo territorialmente integral

La discusión hasta aquí ha intentado marcar algunas pautas para avanzar, en lo económico, sobre un patrón local de acumulación sofisticado, descentralizado y endógeno por las “vías altas”, y en lo social, hacia pautas socialmente más integrales e inclusivas. Sin embargo, los avances en esos campos no aseguran –necesariamente- un desarrollo territorialmente

integral, que evite circunscribir la dinámica social y productiva a un reducido conjunto de territorios y actores.

La inclusión de una dimensión “territorial”, como lo definimos en el *triángulo estratégico*, demanda también considerar algunos aspectos que operan como *condición* y *condicionantes* del desarrollo local. Más allá de las especificidades nacionales existentes en América latina, esos aspectos comprenden:

a. El desarrollo de condiciones macroeconómicas y de redistribución social y territorial por parte de las instancias nacionales

Las condiciones macroeconómicas implican una estabilidad fiscal y monetaria compatible con formas inter-regionalmente extendidas y temporalmente sostenidas de crecimiento con redistribución social y territorial. Para que ello tenga lugar, es preciso contar con un patrón de intervención y regulación estatal que implique:

- las relaciones entre capitales donde las formas productivas del capital se subordinan a las financieras, donde el capital transnacional enfrenta condicionamientos en su inversión y desarrollo para la densificación y transferencia de aprendizajes a los actores nacionales y regionales, particularmente a las fracciones medianas y pequeñas que promedian más del 90 % del parque empresarial;
- las relaciones entre capital y fuerza de trabajo orientadas a acrecentar el involucramiento de esta última y condicionar las asistencias al primero en el aumento de las condiciones de formalización de esa fuerza de trabajo;
- las relaciones antes mencionadas (capital productivo/financiero y capital/fuerza de trabajo), se complementan con un sistema fiscal progresivo (de postergada existencia en América latina)[52], que sustente las políticas de reproducción social y redistribución territorial a las que seguidamente nos referimos.

Las condiciones de reproducción social contemplan la procura de un patrón de coberturas universales, que fije un piso básico de ingresos, bienes y servicios para las poblaciones locales, restringiendo las brechas de desigualdad dentro y entre los SRS locales.

Las condiciones de la reproducción territorial demandan la persecución de mecanismos de redistribución regional y local nacionalmente coordinados, que garanticen una participación fiscal –condicionada a resultados- a favor de las regiones y localidades periféricas, excluidas de -o subalternas a- los encadenamientos económicos y las infraestructuras *blandas* y *duras* que facilitan las conectividades extra-locales.

b. Construcción de instancias nacionales y regionales que operen como articuladoras de las redes políticas multi-escalares

La articulación escalar de las políticas que hemos planteado desde el nivel local está condicionada a la construcción estatal de un sistema institucionalmente articulado capaz de enhebrar el complejo de programas sociales y económicos, de intervención territorial, que conforman las redes político-institucionales a las que nos hemos referido.

Esta construcción institucional supone una tarea estratégica, la que, si bien no recae sobre los gobiernos locales, sí les cabe a los mismos un involucramiento activo en la demanda de su gestación. Esta última supone la conformación de nodos institucionales nacionales y regionales con alta capacidad institucional (a nivel de recursos humanos, fiscales y organizativos), cuyas funciones centrales entronizan con las políticas públicas locales que procuran valerse de las redes político-institucionales. Ello supone el apuntalamiento tanto de

[52] ILPES (2004).

instancias nacionales como intermedias de alcance regional, abocadas a la planificación y estímulo y coordinación de las iniciativas locales.

La calidad y adecuada vinculación de esas instancias así como con los gobiernos y organizaciones sociales locales resulta esencial para el desarrollo de un cúmulo sensible de funciones, consistentes básicamente en:

- Operar activamente como nodos de la coordinación multi-escalar de programas, recursos y competencias mencionadas;
- Centralizar regional y nacionalmente la información contenida en la multiplicidad de realidades que conforman los SEL y los SRS en las distintas localidades;
- Identificar –a partir de esa información centralizada- la potencialidad de conectividades entre instancias empresariales, gremiales, científicas, educativas y crediticias, etc., posicionadas en diferentes escenarios locales del espacio regional y nacional (incluso fuera de éste);
- Orientar y estimular en cada localidad –a partir de la información y la coordinación multiescalar– los mecanismos regionales y locales de comunicación *(bridges)* entre las instancias estatales locales, las organizaciones del SRS y del SEL, y los actores formales e informales que se desempeñan en esos ámbitos;
- Procurar, a través de la concreción de esas conectividades identificadas (locales y extra-locales previamente indicadas), extender los encadenamientos vinculados a la producción, el diseño y la comercialización a los actores pertenecientes a las localidades más vulnerables;
- Dotar a estas localidades y actores de mejores condiciones de reproducción social, para asumir funciones más complejas en dichos encadenamientos;
- Desarrollar conectividades destinadas a incorporar a esos actores a las infraestructuras instaladas extra-localmente;
- Desarrollar esas infraestructuras extra-locales, que pueden mejorar las conectividades inter-locales y al acceso a bienes, servicios y conocimiento críticos para las localidades y actores más vulnerables;
- Incorporar los actores excluidos de esas conectividades, como al acceso de las condiciones de reproducción social intra-local.

A través de la introducción de esta institucionalidad extra-local que permite pensar un DL nacionalmente integrado, formado por redes político-institucionales desde donde impulsar la complementación de mecanismos ascendentes y descendentes, se incita a que las relaciones sinérgicas entre actores y dinámicas del SEL y el SRS no queden circunscriptas fragmentariamente a un conjunto reducido de localidades. En otros términos, la presencia, calidad y coordinación de instancias nacionales y regionales involucradas en la formulación de las políticas de DL, y su complementación con las iniciativas locales emergentes desde el territorio, adquieren un carácter fundamental para lograr que la inserción en las “vías altas” de las CVG y el desarrollo socialmente integrador demandados para alcanzar el *triángulo estratégico* del desarrollo, puedan tener progresivo lugar en las localidades más periféricas y subalternas.

Conclusiones

Comenzamos este documento interrogándonos bajo qué condiciones y lineamientos de políticas es posible promover en América latina un desarrollo local sostenido y socialmente dinámico. Asimismo indicamos que el interrogante se inserta en un escenario dominado por una aguda crisis –y redefinición- de las pautas de funcionamiento y regulación del sistema capitalista que invita a (re)pensar el desarrollo local dentro de un proceso general de transformaciones forzosas a desplegar en dicho sistema. Ello ha conllevado cuatro aspectos:

En primer lugar que dicha crisis dispara la necesidad de enfrentar desafíos estructurales que, no obstante, se encuentran instalados en el escenario latinoamericano como históricos limitantes del desarrollo. Presentados como un tránsito desde un *triángulo problemático* a un *triángulo estratégico*, dichos desafíos conllevan la necesidad de materializar este último triángulo alcanzando conjuntamente: *en lo económico* una inserción en las “vías altas” de las CV a partir de un patrón de acumulación sofisticado, descentralizado y endógeno; *en lo social* una cualificación de las condiciones de reproducción social a partir de pautas socialmente inclusivas y de cohesión que acompañen el crecimiento sostenido; *y en lo territorial* un patrón más integral que extienda esas condiciones económicas y sociales al conjunto de territorios.

En segundo lugar que el DL y la eficacia de las políticas orientadas a ese desarrollo dependen de la capacidad de insertar a las localidades y regiones en la construcción de los procesos que permiten alcanzar, conjuntamente, esos objetivos económicos, sociales y territoriales que demanda el mencionado *triángulo estratégico*.

En tercer término, hemos sostenido que los enfoques del DL que dominan en América latina, participan de una “plataforma conceptual” que adolece de un conjunto de limitaciones que restringen la capacidad de comprender adecuadamente los procesos locales y formular políticas territoriales consistentes. Como consecuencia, las políticas no logran converger hacia el *triángulo estratégico* del desarrollo y se ven obligadas a convivir con la consolidación de las desigualdades territoriales.

Finalmente, hemos tratado de operar de manera reversiva sobre esas debilidades, procurando configurar una plataforma alternativa desde la cual analizar y formular lineamientos de políticas para un DL más consistente, convergente con el mencionado *triángulo estratégico*.

A efectos de formular esa plataforma planteamos la necesidad de considerar dos dimensiones, una interna a las localidades, y una dimensión que remarca la necesidad de involucrar instancias supra-locales (nacionales/regionales) en una estrategia de DL.

Nos hemos centramos en la primera dimensión, desde el análisis de *tres subsistemas*: *el subsistema económico local* (SEL) donde se desenvuelven el campo empresarial y la fuerza de trabajo formal, y donde se desarrollan las condiciones para alcanzar el dinamismo y la complejidad que aseguran el ingreso a las redes económicas globales. El *subsistema de reproducción social* (SRS) donde se analizan las condiciones de vida de la población local, considerando en su interior tanto las IBS a las que accede la población como la existencia y calidad organizacional que logra la fuerza de trabajo informal.

Consideramos finalmente las interrelaciones de esos subsistemas a partir del papel del tercer *subsistema*, el *político-institucional* (SPI). El mismo está conformado por el análisis de las relaciones entre el gobierno local y las organizaciones de la sociedad civil, no sólo en lo estrictamente local, sino también por el rol que le cabe al Estado –condicionado por su capacidad técnica y organizacional- en la articulación escalar de las diferentes instancias.

Los *tres subsistemas* y sus relaciones –como la de sus actores– fueron analizados desde la incorporación de los cinco aspectos que aparecen desconsiderados o inadecuadamente abordados en el enfoque dominante del DL: **a.** la precisión de los componentes internos (actores y formas de organización) de la localidad; **b.** la consideración de las relaciones extra-locales de orden económico y político-institucional que condicionan y/o potencian los subsistemas; **c.** la consideración de las relaciones de poder y de las heterogeneidades y desigualdades emergentes en las localidades; **d.** la consideración de las condiciones de reproducción (calidad) social de la población local; **e.** el rol del Estado, su calidad institucional y su coordinación multiescalar.

Tanto el SEL como el SRS fueron abordados procurando responder a los interrogantes: ¿qué es necesario que exista?, y ¿qué es necesario conocer?, pretendiendo con ello brindar una perspectiva de análisis que permita a los *policy makers* determinar la distancia entre lo requerido y lo efectivamente existente. Sumamos a esos interrogantes uno nuevo mediante el abordaje del SPI: *¿Qué hacer?* A partir de este último presentamos algunos lineamientos de políticas que involucran a las redes político-institucionales locales y extra-locales que afectan al desarrollo.

Destacamos finalmente el papel de las instancias supra-locales del DL. Señalamos la construcción de dichas redes como condicionantes para vincular esas instancias con el *triángulo estratégico* y dar viabilidad a un desarrollo territorial integral en un contexto como el actual. Dichas instancias comprenden el desarrollo de *condiciones macroeconómicas y de redistribución social y territorial* que fijan las bases para el DL; y al mismo tiempo *la construcción de nodos institucionales (nacionales y regionales) con epicentro estatal y alta capacidad institucional*. Destacamos de estos últimos su central tarea de articular y dar coherencia a las redes políticas multiescalares, evitando el *fragmentalismo* y la subordinación o exclusión de las –mayoritarias- localidades periféricas. La demanda de dicha construcción forma parte activa de las tareas de los formuladores y ejecutores locales de las políticas de desarrollo.

Bibliografía

Alburquerque, F. (1999) *Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina.* Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid.

Altenburg, T. (1999) "SMEs as a Driving Force for Innovation, Growth, and Exports", en UNIDO (Hrsg.): *Supporting Small Business-Does it Make Sense?,* Viena.

Amin, A. (2004) Regions unbound. Towards a new politics of place. *Geografiska Annaler* 86 B.

Amin, A.; Thrift, N. (1994) "Living in the global", en Amin, A.; Thrift, N. *Globalization, institutions, and regional development in Europe*, Oxford University Press: 1-22.

Amsdem, A. (1989) *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.

Arocena, J. (1986) *Le developpement par l'inititive locale. Le cas francais.* L'Harmattan, Paris.

Arocena, J. (1995) El desarrollo local como desafío contemporáneo, CLAEH - Nueva Sociedad, Montevideo.

Arrighi, G. (1999) *El largo siglo XX*. Ed. Akal. Madrid.

Bazan, L.; Schmitz, H. (1997) Social capital and export growth: an industrial community in Southern Brazil. IDS Discussion Paper Nº 361. University of Sussex, Beighton.

Boisier, S. (1991) "La descentralización: un tema confuso y difuso", en Nolhen, D. (ed.): *Descentralización política y consolidación democrática*, Síntesis Editorial, Nueva Sociedad, Caracas.

Boisier, S. (1996) Em busca do esquivo desenvolvimiento regional: entre a caixa-preta e o projecto político. *Planejamiento e Políticas Públicas,* Nº13, IPEA. Brasilia.

Boisier, S. (1997) El vuelo de un cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial. *Revista EURE* Nº 69. Santiago de Chile.

Boisier, S. (2002) "La odisea del desarrollo territorial en América Latina. La búsqueda del desarrollo territorial y de la descentralización". Preparado para el Seminario *Descentralización de sectores sociales: Nudos críticos y alternativas*. Ministerio de Presidencia, de Educación y de Salud de Perú.

Buitelar, R. (2001) Mining Clusters and Local Economy Development in Latin America. ECLAC.

Camagni, R. (ed.) (1991) *Innovation networks: Spatial perspectives*, Belhaven Press, London and New York.

Capello, R. (1999) Spatial transfer of knowledge in high technology milieu: learning versus collective learning processes, *Regional Studies*, Vol. 33 (54).

CEPAL (2004a) "Desarrollo productivo en economías abiertas". Secretaría Ejecutiva. LC/G.2234 (SES.30/3).

CEPAL (2004b) "Panorama social de América Latina 2004". LC/L.2220-P/E Santiago de Chile. Noviembre

Chaminade, C.; Vang, J. (2008) Upgrading in Asian Clusters: Rethinking the Importance of Interactive Learning. *Science Technology Society* 13 (61).

Cimoli, M. (ed.) (2005) *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, CEPAL/BID, Santiago de Chile.

Cimoli, M.; Ferraz, J. C.; Primi, A. (2005) "Science and Technology Policies in Open Economies: the Case of Latin America and the Caribbean", CEPAL, Serie Desarrollo Productivo, Nº 165.

Cooke, P.; Morgan, K. (1998) *The Associational Economy,* Oxford University Press, Oxford.

Dei Ottati, G. (1994) Trust, interlinking transactions and credit in the industrial district. *Cambridge Journal of Economics* 18:529-546.

Fernández, V.R.; Vigil, J.I.; Davies, C.; Dundas, MV.; Güemes, MC.; Villalba, M. (2008) *Clusters y desarrollo regional en América Latina. Reconsideraciones teóricas y metodológicas a partir de la experiencia argentina.* Ed. Miño y Dávila. Buenos Aires.

Gereffi, G.; Kaplinsky, R. (eds.) (2001) "The Value of Value Chains", IDS Bulletin Special Issue, University of Sussex.

Gereffi, G.; Korzeniewicz, M. (eds.) (1994) *Commodity Chains and Global Capitalism,* Greenwood Press, Westport.

Gereffi, G. (2001) "Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización", *Problemas del desarrollo*, Vol. 32, Nº 125, IIE-UNAM, México.

Gereffi, G.; Humphrey, J.; Sturgeon, T. (2005) "The governance of global value chains", *Review of International Political Economy,* 12:1, febrero:78-104.

Hausmann, R.; Hwang, J.; Rodrik, D. (2005) "What you Export Matters", NBER Working Paper Nº 11905.

Hudson, R. (1998) "Industrial Restructuring in Europe: recent tendencies in the organization and geography of production". In Unwin T. (ed.), *A European Geography*, Longman: 169-185.

Humphrey, J.; Schmitz, H. (2000) "Governance and upgrading: linking industrial cluster and global value chain research", *IDS Working Paper*, 120, Brighton, Institute of Development Studies, University of Sussex.

Humphrey, J.; Schmitz, H. (2002) How does insertion in global values chains affect upgrading in industrial cluster. *Regional Studies*, Vol.36, Nº9: 1017-1027.

ILPES (2004) "Panorama de la gestión pública", CEPAL, (LC/IP/L.243). Santiago de Chile.

Jessop, B. (1999) "Narrating the Future of the National Economy and the National State? Remarks On Remapping Regulation and Reinventing Governance". Publicado por el Departament of Sociology, Lancaster University, Lancaster.

Kaplinsky, R. (1998) Globalisation, Industrialisation and Sustainable Growth: The Pursuit of the Nth Rent. IDS Discussion Paper 365, University of Sussex.

Kaplinsky, R.; Morris, M. (2001) A Handbook For Value Chain Research. Prepared for the IDRC.

Keeble, D.; Wilkinson, F. (1999) "Collective Learning and Knowledge development in the evolution of regional clusters of high technology SMEs in Europe", *Regional Studies* 33, 4: 295-303.

Kosacoff, B.; López, A. (2008) América Latina y las Cadenas Globales de Valor: debilidades y potencialidades. *Globalización, competitividad y Gobernabilidad.* Vol. 2, Nº 1. Georgetown University.

Kosacoff, B.; López, A.; Pedrazzoli, M. (2006) Comercio, inversión y fragmentación del mercado global: ¿Está quedando atrás América Latina?. Trabajo preparado para el Seminario Internacional "The New Agenda for International Trade Relations as the Doha Round Draws to an End" Barcelona, España.

Lawson, C.; Lorenz, E. (1999) Collective learning, tacit knowledge and regional innovative capacity. *Regional Studies* 33, 4: 305-317.

Luna, M.; Velasco, J.L. (2005) "Confianza y desempeño en las redes sociales",
Revista Mexicana de Sociología, vol. 67, núm. 1, pp. 127-162.

Malmberg, A.; Maskell, P. (1997) Toward an Explanation of Regional Specialization and Industry Agglomeration, *European Planning Studies* 5(1): 25–41.

Malmberg, A.; Maskell, P. (2002) The Elusive Concept Of Localization Economies: Towards A Knowledge-Based Theory of Spatial Clustering. *Environment And Planning A* Vol. 34: 429-449.

Mann, M. (1997) Has globalization ended the rise and rise of the nation-state? *Review of International Political Economy* 4:3: 472–496.

Markusen, A. (1999) Fuzzy Concepts, Scanty Evidence, Policy Distance: The Case for Rigor and Policy Relevance in Critical Regional Studies, *Regional Studies* Vol. 33.9.

Markusen, A.; Campolina Diniz, C. (2003) La disparidad en la competencia de las regiones latinoamericanas: oportunidades y limitaciones. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional Universidad Federal de Minas Gerais Documento preparado para el seminario *"Global y Local: El Desafío del Desarrollo Regional en América Latina y el Caribe"*. BID.

Martin, R.; Sunley, P. (2003) Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea? *Journal of Economic Geography* 3: 5-35.

Maskell, P.; Eskelinen, H.; Hannibalsson, L.; Malmberg, A.; Vatne, E. (1998) *Competitiveness, Localized Learning and Regional Development*, Routeledge, London.

Markusen, A.; Campolina Diniz, C. (2003) La disparidad en la competencia de las regiones latinoamericanas: oportunidades y limitaciones. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional Universidad Federal de Minas Gerais Documento preparado para el seminario *"Global y Local: El Desafío del Desarrollo Regional en América Latina y el Caribe"*. BID.

Maskell, P.; Malmberg, A. (1999) "Guest editorial: localized learning and regional economic development". *European Urban and Regional Studies*, 6 (3): 5-8.

Messner, D. (2002) "The concept of the 'World Economic Triangle': global governance patterns and options for regions", *IDS Working Paper* N° 173, Brighton: IDS.

Meyer-Stamer, J.; Harmes-Liedtke, U. (2005) Cómo promover Clusters. Elaborado para el proyecto "Competitividad: conceptos y Buenas prácticas. Una herramienta de autoaprendizaje y consulta". *Working Paper* Nº 08. BID.

Moncayo, E. (2004) El debate sobre la convergencia económica internacional e interregional: enfoques teóricos y evidencia empírica. *Revista EURE* (Vol. XXX, Nº 90), Santiago de Chile, septiembre: 7-26.

Morgan, K. (1997) The learning region: institution, innovations and regional renewal. *Regional Studies* 31 (5): 491-503.

Nadvi, K.; Halder, G. (2002) Local Clusters in Global Value Chains. Exploring Dynamic Linkages between Germany and Pakistan. *IDS Working Paper* Nº 152, IDS, University of Sussex Brighton.

Piore, M.J.; Sabel, C.F. (1984) *The Second Industrial Divide. Possibilities for Prosperity*, Basic Books, Nueva York.

Polanyi, M. (1967) *The Tacit Dime*nsion, Doubleday, New York.

Porter, M. (1990) *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, New York (versión en español: *Las Ventajas Competitivas de las Naciones*).

Porter, M. (1998) Clusters and the New Economics of Competition. *Harvard Business Review*, Vol. 76, Nº 6:77-90.

Putnam, R.; Leonardi, R.; Nanetti, R., (1993) *Making democracy work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, NJ.

Quintar, A.; Ascua, R.; Gatto, F.; Ferraro, C. (1993) Rafaela: Un Cuasi Distrito Italiano a la Argentina. Buenos Aires, CEPAL. *Working Paper* N° 35

Rabellotti, R. (1992) "Industrial districts in México: the case of the footwear industry in Guadalajara and León". En Pederse, P.; Sverrisson, A.; Van Dijik, M. (eds.) *Flexible Specialization. The dynamics pf Small-Scale Industries in the South*. Intermediate Technology Publication, London, pp: 131-146.

Rabellotti, R. (1999) "Recovery of a Mexican cluster: devaluation bonanza or collective efficiency", *World Development*, Vol. 27, Nº 9:1571-1585.

Rabellotti, R.; Pietrobelli, C. (2005) Mejora de la competitividad en clusters y cadenas productivas en América Latina. El papel de las políticas. Serie de buenas prácticas del Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C., BID.

Ramos, J. (1998) "Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos (clusters) en torno a los recursos naturales", CEPAL, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, LC/R.17443/Rev. 1, Santiago de Chile.

Ramos, J. (1999) Una estrategia de desarrollo a partir de los complejos productivos (clusters) en torno a los recursos naturales ¿una estrategia prometedora? Mimeo.

Sabel, C. (1989): "Flexible specialization and the re-emergence of regional economies", en Hirst, P.; Zeiltin, J. (eds.): *Reversing industrial decline? Industrial structure and policy in Britain and her competitors*, Berg, Oxford.

Schmitz, H. (1995) "Small Shoemakers and Fordist Giants: Tale of a Supercluster", *World Development*, Vol. 23, Nº 1: 9-28.

Schmitz, H. (1998) "Responding to Global Competitive Pressure: Local Co-operation and Upgrading in the Sinos Valley, Brazil", *Working Paper*, 82, IDS, Brighton.

Schmitz, H. (1999) "Global competition and local cooperation: success and failure in the Sinos Valley, Brazil", *World Development*, Vol. 27, Nº 9.

Schmitz, H. (2004) *Local enterprise in the global economy*, Frank Class, UK.

Scott, A. (1988) *New Industrial Spaces: Flexible production Organization and Regional Development in North America and Western Europe,* Pion, London.

Storper, M. (1995) The Resurgence of Regional Economic, Ten Year Later: The Region as a Nexus of Untraded Interdependencies, *European Urban and Regional Studies*, 2 (3): 191-221.

Storper, M. (1997a) "Regional Economies as relational assets". En Lee, R.; Willis, J. (eds.): *Society, place, economy. Estates of the art in economic geography.* Arnold, Londres.

Storper, M. (1997b) *The regional world: territorial development in a global economy*, Guilford Press, New York.

Storper, M.; Scott, A. (1989) "The geographical foundations and social regulation of flexible production complexes". In Wolch, J. and Dear, M. (eds.): *The power of Geography*, Unwin Hyman, Boston, pp. 19-40.

Storper, M.; Venables, A. J. (2004) Buzz: Face-to-Face Contact and the Urban Economy. *Journal of Economic Geography*, Vol. 4, Nº 4, agosto: 351-370.

Távara, J. (1993) *From survival activities to industrial strategies: local systems of inter firm cooperation in Perú*. University of Massachussetts.

Tokman, V. (dir) (2001) "De la informalidad a la modernidad". Santiago, *Oficina Internacional del Trabajo*.

Tokman, V. (2007) Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina. *Revista internacional del trabajo*. Volume 126 Issue 1-2: 93–120. CEPAL. División de Desarrollo Social. Santiago de Chile.

Trullén, J. (2006) *Introducción. El distrito industrial marshalliano. Un balance crítico de 25 años.* En Economía industrial Nº 359. Ministerio de Industria Economía y Comercio.
Gobierno de España.

UNCTAD (2002) *World Investment Report 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness.* Nueva York: United Nations.

Vázquez Barquero, A. (1995) "Desarrollo económico: Flexibilidad en la acumulación y regulación del capital". En Vázquez Barquero, A.; Garofoli, G. (Eds.) Desarrollo económico local en Europa. Colegio de Economistas de Madrid.

Vázquez Barquero, A. (2001) Desarrollo endógeno y globalización. En Vázquez Barquero, A.; Madoery, O. (comp.) Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local. Homo Sapiens, Rosario. Argentina.

Weiss, L. (1998) *The myth of the powerless State*. Ithaca, NY, Cornell University Press.